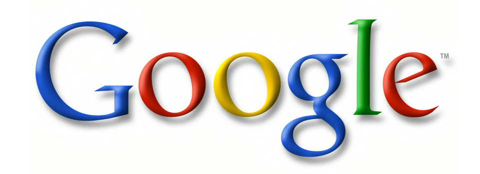
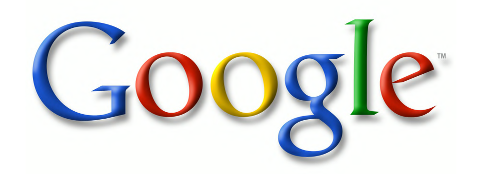
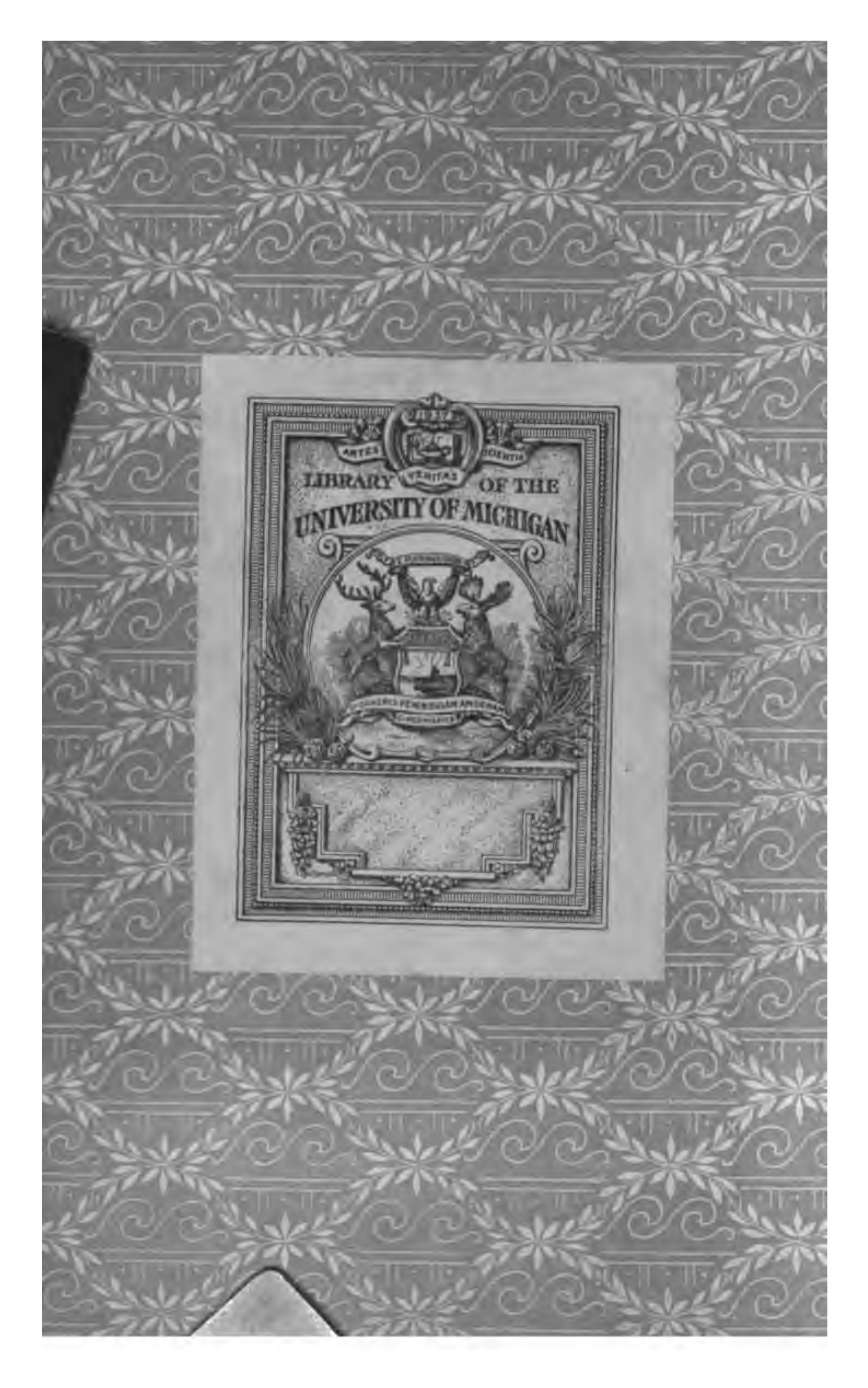

Google


Google




ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN



Staats-

und

völkerrechtliche Abhandlungen.

Begründet

von

Dr. Georg Jellinek und **Dr. Georg Meyer,**

herausgegeben

von

org Jellinek und **Dr. Gerhard Anschütz,**

Professoren der Rechte in Heidelberg.

Sechster Band.





Leipzig,

Verlag von Duncker & Humblot.

1907.



Inhaltsverzeichnis.

Über

die völkerrechtliche clausula rebus sic stantibus.

Staats-
und
völkerrechtliche Abhandlungen.

Begründet
von
Dr. Georg Jellinek und Dr. Georg Meyer,

herausgegeben
von
Dr. Georg Jellinek und Dr. Gerhard Anschütz,
Professoren der Rechte in Heidelberg.

VI. 1. Über die völkerrechtliche clausula rebus sic stantibus sowie einige verwandte Völkerrechtsnormen. Von Professor Dr. Bruno Schmidt.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1907.

Über
die völkerrechtliche clausula rebus sic stantibus

sowie

einige verwandte Völkerrechtsnormen.

Zugleich ein Beitrag
zu grundsätzlichen Problemen der Rechtslehre.

Aus dem Nachlasse
von

Dr. jur. Bruno Schmidt,
a. o. Professor an der Universität Heidelberg.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1907.

Von demselben Verfasser sind früher erschienen:

Über einige Ansprüche auswärtiger Staaten auf gegenwärtiges deutsches Reichsgebiet. 1894.
(Verlag von Veit & Co. in Leipzig.)

Der Staat. Eine öffentlich-rechtliche Studie. 1896.

Das Gewohnheitsrecht als Form des Gemeinwillens. 1899.

Der schwedisch-mecklenburgische Pfandvertrag über Stadt und Herrschaft Wismar. 1901.
(Verlag von Duncker & Humblot in Leipzig.)

Vorwort.

Die letzte Arbeit eines Verstorbenen, die hiermit der Öffentlichkeit übergeben wird, bringt die schriftstellerische Tätigkeit des Verfassers (s. die Anführungen S. 19, Anm. 2, S. 89, Anm. 2, S. 2, Anm. 1 und 2 und weiter, bes. im Abschnitt VIII) zu einem gewissen Abschluß. Die Beschäftigung mit der „Spezialfrage des öffentlichen Rechts“, die ihren eigentlichen Gegenstand bildet, reicht zurück bis in die Erstlingsschrift über die Ansprüche Österreichs auf die Lausitzen und Schwedens auf Wismar aus den geschichtlichen Verträgen (s. dort bes. S. 22 f. und S. 84 ff.) und ist in der besonderen Schrift über das letztere Thema schon bis in die Endergebnisse weiter gediehen, die nur breiterer Ausführung in gesonderten Erörterungen vorbehalten blieben (vgl. dort S. 74 ff. und Vorwort S. VI). Sie hatte auch den Anstoß gegeben zu den allgemeinen Studien über Staat, Recht und Völkerrecht, von denen in den Schriften über den Staat und über das Gewohnheitsrecht zwei Bruchstücke veröffentlicht sind (vgl. die Vorrede zu ersterer S. V), und diese haben in der vorliegenden Arbeit zugleich ihre Fortführung durch Beiträge zu Grundfragen des Völkerrechts und der allgemeinen Rechtslehre gefunden. Das Streben nach weiterer Vertiefung dieser Studien ist es neben dem harten äußeren Geschicke seiner langwierigen schweren Krankheit gewesen, was die Arbeit des Verfassers Jahr um Jahr hinausgezogen und ihren völligen Abschluß durch ihn verhindert hat. Denn nur die ersten sieben Abschnitte fanden sich in druckreifer Form von seiner Hand vor, für den achten, der ihm besonders am Herzen lag, statt dessen nur einige mehr oder minder ausgeführter Entwürfe,

die ersichtlich aus verschiedenen Zeiten herrührten und wesentlich voneinander abwichen. Im Auftrage der Angehörigen hat der unterzeichnete langjährige Freund des Verstorbenen den Versuch gemacht, aus diesen Entwürfen die Stücke zusammenzustellen, die als für sich genommen fertige Ergebnisse im Sinne des Verfassers angesehen werden konnten. Wenn neben den übrigen Teilen der Schrift in der Gestalt, die er selbst ihnen gegeben hat, hier auch diese Materialien zum Schluß-Abschnitt erscheinen, so geschieht dies, weil sie im Plan des Ganzen nicht wohl zu entbehren sind. Hoffentlich wird die Schrift auch in ihrer fragmentarischen Form nicht bloß den Freunden seiner schriftstellerischen Arbeit als deren letzte Frucht willkommen sein, sondern auch Andren Anregung für ihre Studien zu den Grundproblemen der Rechtswissenschaft bieten, die hier in der eigenartigen Weise des Verfassers in Angriff genommen sind. Die Mängel dieser Form wird man nicht dem Verfasser zur Last legen; er würde, wenn ihm die Zeit dazu geblieben wäre, auch den spröden und für seine Grundauffassung besondere Schwierigkeiten bietenden Stoff des letzten Abschnitts gewiß in gleicher Weise zu meistern verstanden haben, wie er das in den durch Geschlossenheit und Folgerichtigkeit besonders ausgezeichneten Ausführungen seines Gewohnheitsrechts in ähnlich schwieriger Lage vermocht hat. So können wir nur bitten, die letzten Gedanken des Verfassers nicht für sich, sondern im Zusammenhange mit seiner ganzen Lebensarbeit zu betrachten.

Den Herausgebern der Staats- und völkerrechtlichen Abhandlungen, die hier, wie einst seiner ersten allgemeinen Studie, nun auch seinem letzten Worte eine Stätte eingeräumt haben, sei dafür ebenso wie seinem Freunde Dr. Eduard Lehmann in Chemnitz für mannigfache Hilfe bei der Drucklegung auch hier aufrichtiger Dank gesagt.

Dresden, Ostern 1907.

Landrichter Meyer.

Inhalt.

Besprochene geschichtliche Vorgänge*).

Autoren-Register*).

*) Die Zahlen bedeuten die (ersten) Seiten.

Berichtigung.

Auf S. 31 besteht der Inhalt der Anm. 1 in dem der Anm. 2 und die letztere hat zu lauten: Vgl. S. 107 ff., sowie 122 ff. und 149 ff.

Erster Abschnitt.

Stellung und Begrenzung der Aufgabe.

§ 1.

Der Gegenstand, mit dem sich die vorliegende Abhandlung zu befassen hat, führt uns zunächst in den Bereich des reinen Völkerrechts, d. h. auf ein Gebiet, welches sich bei den Juristen (zum mindesten in Deutschland) nicht eben großer Wertschätzung und Teilnahme zu erfreuen pflegt. Ohne hier in eine nähere Erörterung dieser Erscheinung, namentlich der tiefer liegenden Ursachen dafür[1] eintreten zu wollen, mag bloß das Eine in aller Kürze hervorgehoben werden, daß dieselbe unter einem bestimmten Gesichtspunkte jedenfalls sehr zu bedauern ist: über der grundsätzlichen Vernachlässigung und Mißachtung des ius inter gentes kommt leider der große juristische Wert gar nicht zur gebührenden Geltung, der für allgemein-rechtliche Fragen der Beschäftigung mit diesem zweifellos innewohnt.

Es ist eine auch dem flüchtigsten Blick beinahe von selbst sich aufdrängende Tatsache, daß das Völkerrecht von vornherein ein ganz eigenartiges Gepräge aufweist. Als eigentlich primäre Besonderheit, als diejenige, auf welche alle übrigen in letzter Wurzel als bloße Folgeerscheinungen

[1] Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß die Völkerrechtswissenschaft am meisten sich selbst anzuklagen hat. Vgl. hierzu unten S. 66f.

mehr oder weniger sich zurückführen lassen, ist dabei die gesamte Art der Entstehung anzusehen: während das innerstaatliche Recht[1] nie direkt von den zu seiner Anwendung berufenen Einzelindividuen produziert, sondern ihnen stets, mit Einschluß des spezifischen jus non scriptum[2], von oben her, durch einen einheitlichen Gemeinschaftswillen auferlegt wird, fällt letzteres die Sache wesentlich komplizierende, schwierige, neue Probleme unlöslich in sie verflechtende Moment für internationale Verhältnisse ganz weg; die Staaten, von denen die einzelnen Völkerrechtssätze als juristisch wirksame Direktiven ihres Tuns und Lassens befolgt werden sollen, sind gleichzeitig auch diejenigen Personen, von welchen der gesamte Normenkomplex entweder durch ausdrücklichen oder stillschweigend erklärten Rechtssatzungsvertrag (resp., wie man neuerdings vielfach zu sagen vorzieht, durch „Vereinbarung") überhaupt erst geschaffen

---

[1] Zur Vermeidung etwaiger Mißverständnisse möchte ich hier eine erläuternde Bemerkung einschieben. Wenn ich an der obigen, sowie zahlreichen anderen Stellen dem Völkerrecht immer nur die interstaatliche Ordnung gegenübersetze, so soll damit jenem (als einem ausnahmsweise auf dem Wege strengster Koordination entstandenen Rechte) stets bloß das wichtigste Beispiel des normalen und regelmäßigen Falles (d. h. des einer begrifflich superordinierten Quelle entspringenden Regelsystems) an die Seite gestellt, keineswegs aber behauptet werden, es seien weitere selbständige Rechtsordnungen überhaupt nicht vorhanden. Diese Art der Auffassung ausdrücklich von mir abzulehnen, habe ich um so mehr Veranlassung, als ich schon von Rehm expressis verbis der Zahl derjenigen Schriftsteller eingereiht worden bin, über die er (Allgemeine Staatslehre, 1899, S. 147) sagt: „Es gibt für sie Recht nur im, nicht vor, außer und über dem Staat, alles Recht führt auf den Staatswillen zurück." In Wirklichkeit ist aber von mir bereits in meiner 1896 veröffentlichten Studie über den „Staat" (Heidelberger „Staats- und Völkerrechtliche Abhandlungen" I, 6) klipp und klar gesagt worden (S. 77/78): „Das Recht ist vom Staat keineswegs in der Weise völlig abhängig, daß es ihm überhaupt seine ganze Existenz verdankte; vielmehr ist die Hänelsche Bekämpfung des Satzes, ‚Ohne Staat kein Recht' insofern völlig begründet, als solches auch noch in vielen anderen Verbänden erzeugt werden kann und wirklich wird." Wie Rehm diesen und ähnlichen, aufs Bestimmteste lautenden Erklärungen gegenüber zu seiner Auffassung gekommen ist, verstehe ich nicht. Vgl. noch S. 97, Anm. 1.

[2] Hierüber zu vgl. meine früher publizierte Schrift, „Das Gewohnheitsrecht als Form des Gemeinwillens" (Leipzig 1899). Cf. bes. S. 46 ff.

ist[1]. Dies hat einerseits freilich zur unvermeidlichen Konsequenz, daß das so entstehende Normensystem viel weniger in sich gefestet, ein weit loseres und unsichereres sein wird[2]; auf der anderen Seite aber läßt sich, da grundlegende Probleme stets besser an einfachen und primitiven wie an verwickelten Verhältnissen erforscht werden, von Haus aus auch wieder annehmen, daß das jus inter gentes wegen seiner essentiell durchsichtigeren Struktur und Bauart für zahlreiche Fragen der allgemeinen Rechtslehre ein äußerst

---

[1] Aus was für Gründen auch unter diesen Umständen noch wahres Recht anzunehmen ist, inwiefern die Meinung derjenigen, die der Internationalordnung den spezifisch-juristischen Charakter prinzipiell absprechen, lediglich auf die Verwechslung einer bloßen Art des Rechtsbegriffes mit der Gattung schlechtweg hinausläuft, diese Frage muß natürlich hier unerörtert bleiben. Eine sehr zutreffende (in dem gegebenen Zusammenhang allerdings etwas anders gemeinte) Formel für die gesamte Rechtsentstehung findet sich gelegentlich bei Stammler, indem dieser (Wirtschaft und Recht nach der materialistischen Geschichtsauffassung, 1896, S. 508) sagt, daß von Anfang an „zwei Möglichkeiten zu unterscheiden sind: eine solche der Einigung unter den Recht Setzenden und nun zugleich rechtlich Gebundenen, oder aber eine einseitige Satzung durch einen Machthaber gegen den Willen der Unterworfenen". Vgl. auch A. Merkel, Juristische Enzyklopädie (2. Aufl., 1900), § 121, S. 55.

[2] Beiläufig sei darauf hingewiesen, daß das allein eigentlich noch lange nicht die Befugnis dazu gibt, das Völkerrecht gegenüber dem innerstaatlichen als „unvollkommen" zu brandmarken, trotzdem dies (auch seitens solcher Autoren, die die Rechtsqualität des ersteren prinzipiell anerkennen) überaus häufig geschieht. Denn wenn über irgendetwas in wahrhaft gerechter Weise ein derartiges Werturteil gefällt werden soll, so muß man zuvor auch den Einfluß des gesamten äußeren, unabänderlich gegebenen Milieus mit in Ansatz bringen; man muß sorgfältig untersuchen, ob es in Anbetracht und unter Berücksichtigung des letzteren alles das geworden ist, was es überhaupt werden konnte, und lediglich hiernach über das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein der „Vollkommenheit" entscheiden. Demgemäß mag man wohl das Völkerrecht mit Fug insofern unvollkommen nennen, als es sachlich und inhaltlich zweifellos auch heute noch nicht völlig das leistet, was es an sich zu leisten fähig wäre; dagegen hat es gar keinen Sinn, ihm aus der, der ganzen Erscheinung essentiell inhärenten, Abwesenheit gewisser formaler Sicherheitskriterien (z. B. aus dem Fehlen selbständiger, aus eigener Autorität und unabhängig von den Parteien fungierender Gerichte, aus dem Mangel einer rechtlich geordneten Zwangsgewalt u. dergl.) einen Vorwurf zu machen. Grundsätzlich richtig Nippold, der völkerrechtliche Vertrag, seine Stellung im Rechtssystem und seine Bedeutung für das internationale Recht (1894), S. 282: „Sowie das innerstaatliche Recht Gesetzesrecht ist, so ist das Völkerrecht Vertragsrecht. Hierin liegt keine

dankbares Studienobjekt abgeben muß[1]. Diese, hier zunächst aus universal-theoretischen Erwägungen hergeleitete Voraussage wird gerade durch die folgende Einzeluntersuchung eine praktisch wirksame Bestätigung erfahren: unsern Ausgangspunkt nehmend von einer rein völkerrechtlichen Detailfrage, werden wir im Verfolg zu umfassendsten und wichtigsten Allgemeinresultaten hingeführt werden, mit einem Ausblick auf Wesen und prinzipielle Auffassung des Rechts überhaupt zu schließen haben. —

Das internationale Spezialproblem, mit welchem sich unsere Arbeit ex officio befassen soll, gehört zu den berühmtesten — man kann freilich ebenso gut sagen: berüchtigsten — Streitfragen der gesamten Völkerrechtswissenschaft; haben wir es doch, der Titelangabe zufolge, mit der vielumstrittenen Clausula rebus sic stantibus zu tun, d. h. mit der Lehre, daß durch spätere Änderung der Verhältnisse auch die Wirksamkeit internationaler Verträge ungünstig beeinflußt wird. Da machen sich nun vor allen Dingen ein paar kurze Bemerkungen zur formellen Rechtfertigung der gewählten Überschrift erforderlich. Wenn im Titel ausdrücklich hervorgehoben ist, daß lediglich „über die völkerrechtliche clausula rebus sic stantibus" gehandelt werden soll, so wird das sicherlich von vielen als ein durchaus unnötiger und inhaltsloser Zusatz empfunden werden. Denn einer heutigentags überaus weitverbreiteten Meinung zufolge ist das Klauselinstitut sämtlichen übrigen Rechtsgebieten vollständig fremd, dergestalt, daß jede Beschäftigung mit diesem Gegenstand von selbst und ohne weiteres streng international-rechtlichen Charakter an sich tragen müßte.

Unvollkommenheit des letzteren: beides ist in der ureigensten Natur der beiden Gebiete begründet."

[1] Vgl. die treffende Bemerkung von Brie (Die Fortschritte des Völkerrechts seit dem Wiener Kongreß, 1890, S. 3), daß „das Völkerrecht theoretisch gerade durch die Unvollkommenheit seiner Quellen und seiner Realisierung dazu beitragen kann, Begriff und Wesen des Rechts klarzustellen".

Nun ist aber in Wahrheit jene Hinzufügung durchaus nicht so überflüssig, wie es hiernach allerdings scheinen möchte, vielmehr mit gutem Grunde zu dem Zwecke vorgenommen worden, um eine grundsätzliche Begrenzung unserer Aufgabe zum Ausdruck zu bringen. Im Gegensatz nämlich zu dem ebengenannten allgemeinen Vorurteil steht tatsächlich die Sache so, daß der clausula an und für sich auch für das innerstaatliche Recht nicht alle und jede Bedeutung abgesprochen werden darf. Es gilt das sogar in einem mehrfachen Sinne. Zunächst rein geschichtlich, mit Rücksicht auf früher gegebene Zustände und Verhältnisse. In dieser Beziehung hat insbesondere Jellinek[1] schon vor Jahrzehnten darauf aufmerksam gemacht, daß man mit der Klausellehre ehedem in viel ausgedehnterem Maße zu operieren pflegte, und daß sie deshalb in der privatrechtlichen Literatur damals gleichfalls eine große Rolle spielte. In welch bedeutendem Umfange dies der Fall war, das ist dann vor einigen Jahren durch eine besondere Abhandlung des österreichischen Gelehrten Pfaff[2] des Näheren dargetan und retrospectiv klargelegt worden. In eingehenden Untersuchungen weist letzterer nach, daß, gestützt auf bestimmte Stellen des corpus iuris civilis, schon die Glossatoren und ihnen folgend die Kommentatoren mit der Ausbildung eines entsprechenden zivilistischen Rechtsinstituts begonnen haben, daß dieses in der Folgezeit zu immer weiterer Anerkennung gelangte und namentlich auch von der, ja viel später erst einsetzenden Völkerrechtswissenschaft einfach übernommen wurde. Bereits diese wenigen Andeutungen lassen zur Genüge erkennen, wie verkehrt es historisch-genetisch ist, wenn ein öffentlich-rechtlicher Schriftsteller der Neuzeit[3] den Satz

---

[1] Vgl. „Rechtliche Natur der Staatenverträge" (1880), Anm. 104: „Es war lange Zeit hindurch naturrechtliche Anschauung, daß auch für zivilistische Verträge die Änderung der Umstände als Auflösungsgrund gilt."

[2] Die Klausel Rebus sic stantibus in der Doktrin und der österreichischen Gesetzgebung. Stuttgart 1898.

[3] L. v. Hagens, Staat, Recht und Völkerrecht (1890) S. 54/55.

formulierte: „Um die Tatsachen in die Schablone pressen zu können, erfand (!!) die völkerrechtliche Doktrin die Lehre von der clausula rebus sic stantibus, welche als essentiale negotii jedem zwischenstaatlichen Vertrag innewohne“.

Daß ein derartiger Ausspruch überhaupt fallen konnte, wurde einzig und allein dadurch möglich, daß die privatrechtliche Klausellehre, schon bald nach Erreichung ihres Höhepunktes, etwa in der Mitte des 18. Jahrhunderts, allmählich in Mißkredit kam und schließlich fast vollständiger Vergessenheit anheimfiel. Dabei blieben aber — und hiermit kommen wir zu einem zweiten Punkte, der in einer ganz allgemein angelegten Arbeit über die clausula rebus sic stantibus nicht fehlen dürfte — die sachlichen Verhältnisse und Bedürfnisse, die seinerzeit zur Ausbildung derselben geführt hatten, völlig in Kraft und Wirksamkeit; mit anderen Worten, es konnte auf den Rechtsgedanken, den man bis dahin mit Hilfe jener Lehre zu formeln suchte, keineswegs gänzlich verzichtet werden, sondern er lebte, nur jetzt in neuen Formen und Konstruktionen, materiell unbeeinträchtigt fort[1]. Wenn Windscheid[2] mitten in der Erörterung seiner Lehre über die Voraussetzung Anlaß findet, auf die alte Doktrin von der clausula rebus sic stantibus Bezug zu nehmen, wenn § 321 des Bürgerlichen Gesetzbuches für das Deutsche Reich an eine nachträglich eingetretene „wesentliche Verschlechterung in den Vermögensverhältnissen“ der einen Vertragspartei wichtige Rechtsfolgen anknüpft, wenn Pfaff[3] ausführlich für die österreichische Gesetzgebung und andeutungsweise auch für einige andere den Nachweis liefern kann, daß sich dieselben noch immer von der clausula rebus sic stantibus materiell beeinflußt

[1] Vgl. hierzu die Bemerkungen, die Fritze in einer Besprechung des vorhin genannten Pfaffschen Werkes macht; Kritische Vierteljahrsschrift Bd. 42, S. 523.
[2] Pandekten § 98, Anm. 5.
[3] A. a. O., S. 78 ff.

zeigen, so sind das gewiß ebensoviel überzeugende Belege dafür, daß letztere nur dem äußeren Anschein, nicht aber auch der Sache nach aus dem heutigen innerstaatlichen Recht entschwunden ist.

Mit allen diesen Dingen nun, so interessant sie an und für sich zweifellos sind, werden wir uns in der vorliegenden Arbeit in keiner Weise befassen. Wir wollen weder geschichtlich auf die Zeiten zurückgreifen, da die Klausellehre geradezu formell-technisch einen integrierenden Bestandteil des Privatrechts bildete, noch die Frage untersuchen, durch was für Sätze sie wenigstens materiell auch heutzutage noch vertreten wird; vielmehr soll auf jede detaillierte Erörterung intern-staatlicher Verhältnisse grundsätzlich verzichtet und die Untersuchung von vornherein bloß auf das beschränkt werden, was die Wissenschaft des internationalen Rechts über die clausula rebus sic stantibus zu sagen pflegt.

Freilich muß uns, wie wir bald sehen werden, eben die exklusive Beschäftigung mit dieser, die kritische Prüfung der völkerrechtlichen Klausellehre in allen ihren Teilen, doch am letzten Ende selbst wieder hinausführen über die spezifischen Grenzen der internationalen Verkehrsordnung. Aber es wird das nach einer ganz anderen Richtung hin geschehen, wie es bei einem Eingehen auf die beiden vorhin genannten Punkte der Fall wäre: während jede Erörterung dieser uns sofort in Einzelheiten des Zivilrechts verwickeln müßte, bleibt dergleichen hier strikt ausgeschlossen, und es soll nur die davon völlig verschiedene Frage kurz erörtert werden, ob nicht vielleicht das Spezialphänomen der internationalen clausula in letzter Wurzel sich zurückführen läßt auf Eigentümlichkeiten und Beschränkungen des Rechtsbegriffes überhaupt[1]. Das aber kann offenbar geschehen, ohne die essentielle Anlage der Arbeit irgendwie zu beeinträchtigen; der grundsätzlich völkerrechtliche Charakter derselben bleibt durchaus ge-

---

[1] Vgl. §§ 11, 12; 16, 17.

wahrt, auch wenn wir den gewonnenen Ergebnissen durch Bezugnahme auf Probleme der allgemeinen Rechtslehre schließlich eine breitere Basis, ein tieferes Fundament zu geben suchen.

§ 2.

Nachdem wir unsere Aufgabe einer ersten und prinzipiellen Abgrenzung unterzogen haben, gehen wir jetzt zur Behandlung des so fixierten eigentlichen Themas über. Da stellt sich denn sofort die Notwendigkeit noch fernerer Vorarbeiten, einleitender Feststellungen und Forschungen heraus. Ehe wir nämlich an irgendwelche Beurteilung der völkerrechtlichen Klausellehre herantreten können, müssen wir sie zuvor inhaltlich überhaupt erst zu bestimmen suchen; es liegt uns ob, die herrschende Meinung über diesen Gegenstand zu formulieren. Bei der Umfänglichkeit und Verstreutheit des zu berücksichtigenden Materials (in Frage kommt ja eigentlich die einschlagende Literatur aller Kulturnationen) offenbar eine Aufgabe, die von vornherein mit einer gewissen Schwierigkeit zu kämpfen hat.

Der Versuch einer Lösung läßt sich natürlich nur in der Weise machen, daß jetzt die Äußerungen verschiedener völkerrechtlicher Autoren über den uns interessierenden Punkt zitiert und vergleichend nebeneinandergestellt werden, wobei aus leicht ersichtlichen Gründen Wert darauf zu legen ist, daß Schriftsteller möglichst mannigfacher Völker und Staaten zu Worte kommen. Den Anfang mache ich mit der Meinung einiger deutscher Völkerrechtslehrer.

Sehr dürftig ist noch das, was Klüber über den Gegenstand zu bemerken hat, denn wir finden bei ihm[1] lediglich Folgendes: „Die rechtliche Wirksamkeit der Völkerverträge hört auf bei wesentlicher Veränderung solcher Umstände, deren Dasein für die Wirksamkeit des Vertrages, nach dem Willen beider Teile, als notwendig vorausgesetzt war, gleich-

[1] Europäisches Völkerrecht, 2. Aufl. besorgt von Morstadt (1851), § 165 (S. 189/190).

viel ob die Voraussetzung ausdrücklich oder vermöge der Natur des Vertrags stillschweigend gemacht war".

Ebenfalls recht knapp gehalten sind die Angaben, die in Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechts[1] Geßner macht. Abgesehen von verschiedenen Zitaten aus anderen Schriftstellern, beschränkt sich dieser lediglich auf die Konstatierung, daß, „wenn die Umstände, unter welchen ein Staatsvertrag abgeschlossen wurde, sich wesentlich geändert haben, derselbe als aufgelöst angesehen werden kann". Nur wenig mehr läßt sich auch aus einem zweiten ein paar Zeilen später folgenden Satze entnehmen, woselbst es heißt: „Veränderte Umstände können auf die Gültigkeit eines internationalen Vertrags rechtlichen Einfluß haben, da derselbe eines Staatszweckes wegen geschlossen wird, und seine Fortdauer deshalb davon abhängig ist, daß er mit diesem Staatszwecke nicht in Widerspruch kommt".

Im Gegensatz zu den beiden bisher genannten Autoren wird die Frage einer viel ausführlicheren Erörterung unterworfen von Jellinek in seinem gelegentlich schon einmal angezogenen Werke: „Die rechtliche Natur der Staatsverträge"[2]. Ich hebe aus seinen umfassenden Darlegungen nur die wichtigsten Punkte heraus. „Ein Endigungsgrund der Staatenverträge ist auf die eigentümliche Natur des Staates zurückzuführen. Das ist die Kollision der höchsten Staatszwecke, unter welche vor allem die Selbsterhaltung zählt, mit der Erfüllung des Vertrages. Hier tritt das Notrecht des Staates ein, welches ihm gebietet, seine Existenz höher zu achten als die Verpflichtungen, welche er gegen Fremde übernommen hat. Juristisch ist das Eintreten solcher, die Vertragserfüllung zur Verletzung der Pflichten gegen sich selbst machender Umstände als unverschuldetes Ein-

---

[1] Bd. III (1887), S. 80.

[2] Cf. S. 62 ff. An den damals formulierten Sätzen hat Jellinek auch in der Folgezeit unverändert festgehalten. Vgl. besonders Lehre von den Staatenverbindungen (1882), S. 102 f.; Allgemeine Staatslehre (1900), S. 679 Anmerkung.

treten der Unmöglichkeit der Leistung aufzufassen. Eine Gebundenheit des Staates in alle Ewigkeit gehört zu dem rechtlich Unmöglichen. — Ein Staat ist kein physisches Individuum, welches die ganze Zeit seines Lebens hindurch einen nur innerhalb gewisser Grenzen sich verändernden Typus trägt, sondern es ist ein in steter Bewegung und Umbildung begriffener Faktor der weltgeschichtlichen Entwicklung. — Und der Staat der Vergangenheit sollte die Macht haben, die Gegenwart und Zukunft des Staates zu beherrschen? Die Erstarrung der Staaten, der Tod der Weltgeschichte wäre die Konsequenz. Nur eine den Zweck und die geschichtliche Funktion des Rechts vergessende Theorie könnte dem Staate eine unlösbare Verbindlichkeit auferlegen wollen. Der Zweck des Rechts besteht in der Erhaltung der Bedingungen des menschlichen Gemeinlebens. Zu diesen Bedingungen zählt aber vor allem die staatliche Organisation in ihrer freien Entwicklung. Was diese hemmt, kann also nimmermehr Recht sein.“ —

An diese Zitate inländischer Schriftsteller mögen sich nunmehr ein paar aus fremden, nichtdeutschen Autoren anreihen. Wieder mit recht kurzen Andeutungen begnügt sich der Engländer Phillimore, wenn er in seinen Commentaries upon international law[1] sagt: „When that state of things which was essential to, and the moving cause of the promise or engagement, has undergone a material change, or has ceased, the foundation of the promise or engagement is gone, and their obligation has ceased. This proposition restes upon the principle that the condition of rebus sic stantibus is tacitly annexed to every covenant.“

Etwas mehr Material bietet uns dagegen ein Vertreter der zweiten angelsächsischen Nation, der Nordamerikaner Wharton, der sich folgendermaßen[2] ausspricht: „A treaty may be modified or abrogated under the following circum-

[1] 2. Aufl., 1871, Bd. II, S. 109.
[2] International law, Vol. II (1886), S. 58/59 (§ 137 a).

stances: — 7) When a state of things which was the basis of the treaty, and one of its tacit conditions, no longer exists. In most of the old treaties were inserted the ‚clausula rebus sic stantibus‘ by which the treaty might be construed as abrogated when material circumstances on which it rested changed. To work this effect, it is not necessary that the facts alleged to have changed should be material conditions. It is enough, if they were strong inducements to the party asking abrogation. The maxim ‚conventio omnis intelligitur rebus sic stantibus‘ is held to apply to all cases in which the reason for a treaty has failed, or there has been such a change of circumstances as to make its performance impracticable except at an unreasonable sacrifice."

So ziemlich die gleichen Gedanken, die hierin zum Ausdruck gelangt sind, treten uns dann weiterhin auch entgegen in den Worten des Franzosen Pradier-Fodéré[1]: „En droit international on enseigne que les traités cessent d'être obligatoires lors du changement essentiel de telle ou telle circonstance dont l'existence était supposée nécessaire par les deux parties (soit que cette condition ait été stipulée expressément, soit qu'elle résulte de la nature même du traité), en d'autres termes lorsqu'il se produit une modification essentielle des circonstances en vue desquelles le traité a été conclu. — L'effet d'un traité doit nécessairement cesser lorsqu'il se produit dans la situation réciproque des parties contractantes un tel changement que le but visé par le traité ne saurait plus être atteint et que le maintien de ce traité deviendrait un danger pour l'état."

Im Anschluß an diese Äußerungen Pradier-Fodérés sei jetzt die Ansicht zweier fernerer Schriftsteller angeführt, die gleich jenem Franzosen, freilich aber nur der Nationalität, nicht auch der politischen Staatsangehörigkeit nach

---

[1] Droit international public européen et américain, T. II (1885), S. 927 ff.

sind. An erster Stelle beziehe ich mich auf die des Schweizers Vattel, das heißt eines ziemlich alten Autors, der jedoch mit gutem Grunde im interationalen Leben noch immer eine große Autorität genießt. Bei ihm finden wir in seinem, 1793 erschienenen Droit des gens[1] einen verhältnismäßig recht eingehenden Versuch, dem Problem gerecht zu werden: „On a proposé et agité cette question; si les promesses renferment en elles-mêmes cette condition tacite que les choses demeurent dans l'état où elles sont, ou si le changement survenu dans l'état des choses peut faire une exception à la promesse et même la rendre nulle? — S'il est certain et manifeste que la considération de l'état présent des choses est entrée dans la raison qui a donné lieu à la promesse, que la promesse a été faite en considération, en conséquence de cet état des choses, elle dépend de la conservation des choses dans le même état. Cela est évident puisque la promesse n'a été faite que sur cette supposition. Lors donc que l'état des choses, essentiel à la promesse, et sans lequel elle n'eût certainement pas été faite, vient à changer, la promesse tombe avec son fondement. — Mais il faut être très réservé dans l'usage de la présente règle; ce seroit en abuser honteusement que de s'autoriser de tout changement survenu dans l'état des choses, pour se dégager d'une promesse: il n'y en auroit aucune sur laquelle on pût faire fond. Le seul état des choses, à raison duquel la promesse a été faite, lui est essentiel, et le changement seul de cet état peut légitimement empêcher ou suspendre l'effet de cette promesse. C'est là le sens qu'il faut donner à cette maxime des jurisconsultes: conventio omnis intelligitur rebus sic stantibus."

Wir gelangen nunmehr zu den Ausführungen des Belgiers Rivier[2]. Dieser bewegt sich in der Hauptsache

[1] Bd. II, S. 271 f. (§ 296).

[2] Belgier wenigstens der fast ausschließlichen Stätte seines Wirkens nach, während er allerdings von Geburt, wie Vattel, der französischen Schweiz angehört. Zitiert wird hier von ihm sein deutsch geschriebenes „Lehrbuch des Völkerrechts" (2. Aufl. 1899), S. 350 ff.

vollständig in Jellinekschen Gedankengängen, indem es bei ihm heißt: „Die Staaten sterben nicht, und sie vermögen nicht auf ewige Zeiten sich ihrer Freiheit zu entäußern. Würden sie es vermögen, so würden die Verträge, anstatt das Leben der Völker zu fördern, es im Gegenteil hemmen, ihm Fesseln auferlegen und das Selbsterhaltungsrecht der Völker verletzen, das das Recht der Entwicklung einbegreift. — Kraft des Selbsterhaltungsrechts der Staaten bleiben Verträge[1] stets einseitiger Kündigung unterworfen, und man muß den Satz aufstellen, daß ein Volk auf dieses Recht der Kündigung nicht definitiv verzichtet, auch wenn dies nicht ausdrücklich erwähnt sein sollte. — Die hier aufgestellten Sätze werden gewöhnlich in der Form ausgedrückt, daß gesagt wird: die Verträge seien geschlossen mit der stillschweigenden Klausel rebus sic stantibus. Mit der Veränderung der Verhältnisse sei die Rechtskraft des Vertrags hinfällig geworden."

Endlich und zum Beschlusse der hier gegebenen Literaturnachweise soll noch die Auffassung eines russischen Autors wiedergegeben werden, nämlich die von F. v. Martens[2], der sich über das fragliche Problem in folgender Weise ausspricht: „Die Rechtsverbindlichkeit eines Vertrags hört auch auf, wenn die Umstände, angesichts welcher oder um derentwillen er abgeschlossen worden war, sich wesentlich verändert haben. — Freilich ist diese sogen. clausula rebus sic stantibus häufig als Deckmantel willkürlicher Vertragsverletzungen benutzt und in dem Sinne verstanden worden, als ob jedwede Wandlung der Umstände auch gleich die legale Annullation des Vertrags nach sich ziehe. Der Miß-

---

[1] Ganz genau zitiert schreibt Rivier hier eigentlich „derartige Verträge". Die Hinzufügung des einschränkenden Beiworts erklärt sich daraus, daß er eine gewisse Scheidung vornehmen will, daß er bloß für bestimmte Traktate die auflösende Wirkung der Klausel anerkennt, für andere dagegen negiert. Wir haben später auf diese Besonderheit noch zurückzukommen (s. § 8, S. 87).

[2] „Völkerrecht. Das internationale Recht der zivilisierten Nationen." Deutsche Ausgabe von Bergbohm, Bd. I (1883), 426/427.

brauch vermag aber gewiß nicht zu beweisen, daß die Regel selbst absolut wertlos sei. Aus dem Wesen der internationalen Verträge folgt, daß der Staat sich durch sie nur um eines Staatszwecks willen binden kann, sodaß jedes von ihm eingegangene Rechtsverhältnis solange besteht, als es mit diesem Zweck im Einklang steht. Die Gültigkeit eines Vertrags erlischt daher nur, wenn eine solche Veränderung in der beiderseitigen Situation der Parteien eintritt, daß der gedachte Zweck unerreichbar wird, und die fortgesetzte Anerkennung des Vertrags den Staat in Gefahr bringen würde."

§ 3.

Wenn wir die in dem vorausgehenden Paragraphen genannten Schriftsteller prüfend miteinander vergleichen, so macht sich sofort bemerklich, daß ihre Ansichten über die Klausel im großen und ganzen eine weitgehende Verwandtschaft aufweisen[1]. Zwar scheinen auf den ersten Blick zwischen ihnen auch manche, recht tiefgreifende Differenzen obzuwalten; wir werden jedoch gleich im folgenden sehen, daß diese mehr formeller Art sind und die Gemeinsamkeit der sachlichen Hauptpunkte nirgends wesentlich tangieren. Indem vielmehr bezügl. der letzteren überall, für sämtliche doch recht mannigfachen Ländern angehörende Autoren, eine prinzipielle Übereinstimmung sich feststellen läßt, ist schon hierdurch der Nachweis erbracht, daß in der Theorie eine internationale Harmonie noch immer weit eher erzielt werden kann, als es, wie das oft genug in greuliche Dissonanzen sich auflösende „Europäische Konzert" dartut, in der Praxis leider möglich ist.

Nun wäre es ja freilich ganz verkehrt, wollte man, bloß auf das bisherige Material gestützt, ohne weiteres auch für die gesamte Völkerrechtsliteratur eine entsprechende communis opinio als gegeben und bewiesen annehmen; denn im Verhältnis zu der kaum übersehbaren Fülle derselben

---

[1] Näheres hierüber s. u. S. 18 ff.

dürfen gewiß die angeführten Stellen höchstens die Bedeutung einzelner Stichproben beanspruchen und müßten also für weitergehende Schlußfolgerungen noch beträchtlich vermehrt werden. Indes wie die Dinge wirklich liegen, würde eine auch nur halbwegs genügende Zitierung völkerrechtlicher Schriftsteller überaus ermüdend wirken und außerdem zu den bereits gewonnenen Resultaten kaum noch etwas Neues hinzufügen. Wenigstens soweit meine Kenntnis des in Betracht kommenden Materials reicht, verhält sich die Sache in der Tat so, daß schon die genannten Autoren als treuer Spiegel der völkerrechtlichen Literatur überhaupt, und zwar nicht bloß in den übereinstimmenden Hauptzügen, sondern auch in den wichtigeren Spezialnuancierungen und -abweichungen der Klauseltheorie, gelten dürfen. Wohl fehlt es in ihr auch keineswegs an grundsätzlicher Opposition; im Gegenteil gibt es, wie sich im Verlauf der Abhandlung herausstellen wird, auch eine gewisse Anzahl solcher Autoren, die sich gegen die clausula äußerst skeptisch verhalten. Das sind jedoch relativ gefaßt bloß recht seltene Ausnahmsfälle; in der Hauptsache steht es immer so, daß die Klausellehre widerspruchslos akzeptiert und vertreten wird, wobei die Formen und Wendungen, in denen das geschieht, regelmäßig bloße Variationen der uns bereits bekannten Ausführungen sind.

Vom historisch-genetischen Standpunkt aus betrachtet ist in dieser Erscheinung auch durchaus nichts Überraschendes zu finden; lassen sich doch mehrere Gründe namhaft machen, warum die internationale Klausellehre eine solch einheitliche Entwicklung nehmen mußte und wirklich genommen hat. Es kommen da im wesentlichen zwei Momente in Frage.

Das erste besteht in der nicht unbedeutenden gegenseitigen Beeinflussung, die unter der spezifisch völkerrechtlichen Literatur verschiedener Nationen von jeher stattgefunden hat. Entsprechend der Eigenart des ganzen Gegenstandes, der ja allen Kulturvölkern gleichmäßig nahe

Ansichten völkerrechtlicher Schriftsteller über die clausula nicht mehr im Wortlaut mitteilen, sondern schon die neun bisher genannten als ausreichende und hinlängliche Belege für das Vorhandensein einer internationalen communis opinio gelten lassen; und haben nun, ehe wir uns zu unserer sachlichen Hauptaufgabe, d. h. zu eingehender Kritik der festgestellten herrschenden Meinung wenden können, nur noch eine letzte Vorarbeit zu leisten.

Die besteht darin, daß wir die zu besprechende communis opinio analytisch in ihre sämtlichen Bestandteile zergliedern; wir müssen aufzählend feststellen, was für Einzelpunkte, teils klar und deutlich ausgesprochen, teils mehr angedeutet und versteckt, bei den völkerrechtlichen Schriftstellern über die clausula stets wiederkehren, damit durch getrennte Untersuchung der Elemente eine möglichst erschöpfende und übersichtliche Beurteilung des Ganzen gewonnen werden kann.

Als solche regelmäßige Bestandteile habe ich in der Hauptsache folgende zu nennen. In erster Linie dasjenige Moment, welches schon durch die technische Bezeichnung des ganzen uns interessierenden Instituts, durch den Namen Clausula rebus sic stantibus angedeutet wird: alle Autoren sind sich darüber einig, daß irgendwelche tatsächliche Veränderung von Umständen eingetreten sein muß, wenn jenes überhaupt platzgreifen soll. Daß das der Klausel recht eigentlich zu grunde liegende Prinzip von der Berücksichtigung des wahren und tiefsten Parteiwillens manchmal auch dort nach Geltung ringt, wo absolut kein Wechsel in den früheren Verhältnissen stattfand, sondern umgekehrt alles beim Alten blieb, diese von uns in Abschnitt VI zu erörternde Idee liegt der herrschenden Ansicht völlig fern;

---

gleich in diesen und dem folgenden Paragraphen noch auf sieben weitere Autoren (Neumann, Pinheiro Ferreira, Nippold, Ullmann, Gareis, Heffter, Bluntschli) gelegentlich Bezug nehmen, die im Prinzip (also kleinere Besonderheiten immer vorbehalten) durchaus auf dem Boden der herrschenden Lehre stehen.

höchstens daß sich einmal eine flüchtige Andeutung findet, die allenfalls in diesem Sinne ausgelegt werden könnte.

Fernerhin ist zu konstatieren, daß die völkerrechtliche Wirkung später eingetretener Veränderungen immer bloß in Ansehung internationaler Verträge erörtert zu werden pflegt. Wohl gibt es einzelne Autoren, die, sachlich anknüpfend an die alte zivilistische Behandlung des Problems, der clausula rebus sic stantibus eine viel weitergehende Bedeutung beimessen; es wird dann aber, anders wie bei uns in § 11/12, die Frage gemeinhin nicht so sehr hinsichtlich der übrigen Völkerrechtsnormen als in Bezug auf innerstaatliche Willensakte publizistischen Charakters ins Auge gefaßt[1].

Drittens ist hervorzuheben, daß die communis opinio den veränderten Umständen stets einen spezifisch rechtlichen Effekt zuschreibt, daß sie die Wirkung derselben in der juristischen Tangierung der Vertragsgültigkeit selber bestehen läßt. Gerade in diesem Punkte, der der materiellen Wichtigkeit nach zweifellos den Kern der ganzen Klausellehre bildet, machen sich im einzelnen manche Abweichungen und Besonderheiten bemerklich, die jedoch der Übereinstimmung im Hauptgedanken schlechterdings keinen Eintrag tun. So wird beispielsweise von zahlreichen Schriftstellern unter Zuhilfenahme einer angeblich stets vorhandenen tacita condicio argumentiert, wogegen anderwärts auf diese Denkform Verzicht geleistet wird; manche, wie Rivier nehmen bloß ein Recht der Kündigung als gegeben an[2],

---

[1] Das ist u. a. der Fall bei Vattel, wie der Schlußabsatz des § 296 seines Droit des gens beweist: „Ce que nous disons des promesses doit s'entendre aussi des lois. La loi qui se rapporte a un certain état des choses, ne peut avoir lieu que dans ce même état." Und wie hier für Gesetze wird die clausula rebus sic stantibus manchmal auch für andere öffentlich rechtliche Staatsakte herangezogen: vgl. z. B. Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I, S. 209. Ganz allgemein Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen, S. 103: „Jeder Akt des Staatswillens, mag er sich nach innen oder außen wenden, trägt die Klausel Rebus sic stantibus in sich."

[2] Vgl. des Verfassers Dissertation Über einige Ansprüche aus-

während sonst vielfach die ipso iure eintretende Wirkung Verteidiger findet, und was dergleichen Nebendifferenzen mehr sind. Wir werden auf alle diese Dinge im Verfolg der Arbeit noch eingehender zu sprechen kommen.

Die drei bisher aufgezählten Punkte der Lehre können als solche gelten, die in der Gesamtheit der völkerrechtlichen Literatur (natürlich bloß insoweit, als sie die Klausel überhaupt prinzipiell anerkennt) gleichmäßig zum Ausdruck gelangt sind; wir vermögen sie insbesondere bei allen in § 2 genannten Autoren aufs deutlichste ausgesprochen zu konstatieren. Nicht ganz das Nämliche darf von den jetzt noch folgenden Momenten behauptet werden.

Hierher gehört vor allem die Frage, welcher Art und Beschaffenheit die Umstände sein müssen, die durch ihre spätere Veränderung eine juristische Annullation internationaler Verträge herbeiführen sollen. In dieser Beziehung läßt sich als wirklich konstanter Faktor der Gesamtentwicklung im allgemeinen bloß negativ feststellen, daß nicht jede beliebige Umgestaltung der früheren Sachlage als ausreichend angesehen wird; in der positiven Abgrenzung machen sich dagegen größere Verschiedenheiten bemerklich. Meist behilft man sich zunächst mit der rein formellen Bestimmung, daß wesentliche, essentielle, fundamentale Veränderungen gefordert werden; die materielle Präzisierung derselben wird dann bald mehr objektiv, nach generellen Grundsätzen und Merkmalen, bald mehr subjektiv, im Sinne der in concreto vertragschließenden Parteien, unternommen. Schließlich erfolgt aber zwischen beiden Richtungen praktisch doch wieder eine sehr bedeutsame Annäherung. Diejenigen Autoren nämlich, die von Anfang an objektiv ein für allemal die Beschaffenheit der vertragsauflösenden Veränderungen zu bestimmen suchen, lassen die clausula rebus sic stantibus, wie dies namentlich Jellinek in voller Klar-

---

wärtiger Staaten auf gegenwärtiges Deutsches Reichsgebiet (Leipzig 1894), S. 24 und unten S. 89 ff.

heit ausspricht[1], überall dort eingreifen, wo infolge der geschehenen Umgestaltung der Staat seiner Vertragspflicht nur noch auf Kosten der höchsten politischen Interessen, vor allem des Selbsterhaltungszweckes, genügen könnte. Nun steht es aber auch um die Anhänger der zweiten, gegensätzlichen Richtung offenkundig so, daß sie fast immer[2] bei der Ausführung unvermerkt in die Ideengänge der ersten hinüberlenken, daß sie, mindestens prima facie und vorwiegend, gleichfalls an Eventualitäten der genannten Art zu denken gewohnt sind. Zum Beleg brauche ich bloß daran zu erinnern, daß Wharton bei seinen Ausführungen zuletzt den Vorstellungskreis eines „unreasonable sacrifice" verwendet, ebenso daß Pradier-Fodéré am Schlusse von dem Fall eines „danger pour l'état" redet. Ja selbst ein Mann wie Vattel, dessen Text an sich gar keine Hindeutung auf das Moment der staatlichen Gefährdung enthält, zeigt sich von ihm doch ebenfalls sachlich beeinflußt, wenngleich das hier einzig und allein in der Art der ge-

---

[1] Mit ähnlicher Bestimmtheit äußern sich aber auch noch zahlreiche andere, z. B. Neumann, Grundriß des heutigen Europäischen Völkerrechts (1885), S. 84: „Ein einseitiges Zurücktreten von einem beiderseitig verbindlichen Vertrage ist — nur höchst ausnahmsweise zulässig, wenn die Erfüllung des Vertrags einem Teile verderblich — werden würde.

[2] Keineswegs ganz ausnahmslos; vielmehr begegnen wir auch Schriftstellern, die mit dem Gedanken, es komme lediglich auf das an, was die konkreten Parteien beim Momente des Vertragsschlusses als für den Bestand des Traktats wesentliche Bestimmungsgründe im Sinne hatten, wirklich ernst machen. Eine solche Wendung, bei der die ganze Klausellehre in bestimmtem Sinne zu einer bloßen Auslegungsfrage herabsinkt, liegt u. a. wohl vor bei Fiore. Dieser nämlich (zu vgl. Trattato di diritto internazionale publico, 3. Aufl. 1888, Bd. II) übergeht zunächst bei Aufzählung der allgemein wirkenden Endigungsgründe des Vertrags (a. a. O., S. 345) die Veränderung der Umstände gänzlich; dessen ungeachtet läßt er bald darauf die Bemerkung einfließen, ein Vertrag könne auch durch den Eintritt neuer Tatsachen außer Wirksamkeit gesetzt werden, verweist aber im wesentlichen bloß auf das von der Auslegung handelnde Kapitel (cf. S. 350/351: „La sospensione del trattato può essere la conseguenza di un fatto nuovo sopravenuto. — Delle altre [vorher ist lediglich von dem Ausbruche eines Krieges zwischen den Kontrahenten die Rede gewesen] cagioni che possono giustificare la sospensione, e in certi casi la risoluzione, del trattato, noi discorremo già nel Capitolo antecedente [das betitelt ist: „Della interpretazione dei trattati!])

wählten Beispiele zutage tritt[1]. Mit Rücksicht auf alles dies erscheint es schließlich doch fast als zulässig, auch den Gesichtspunkt des Konfliktes mit den obersten Staatsinteressen, insbesondere mit der Selbsterhaltung, wenigstens zu den regelmäßigen Bestandteilen der völkerrechtlichen communis opinio zu zählen, wobei allerdings zur Vermeidung allzugroßer Verallgemeinerung immer im Auge behalten werden muß, daß ein Teil der Schriftsteller das Anwendungsfeld der Klausel von vornherein und prinzipiell auf abweichendem Wege zu bestimmen sucht.

Noch verhüllter und beiläufiger als es bei dem eben erörterten vierten Punkte der Fall war, tritt bei vielen Autoren die Zustimmung zu dem fünften und letzten Element auf, welches meiner Auffassung nach in der derzeit herrschenden Lehre von der clausula rebus sic stantibus ständig enthalten ist. Es betrifft dies dasjenige Moment, welches nach den bereits gegen Schluß des ersten Paragraphen gemachten Andeutungen zu einer bestimmt gearteten Überschreitung des exklusiv internationalrechtlichen Gebietes unbedingt nötigt; stellt doch in ihm, dem auf Seite 4 erwähnten allgemeinen Vorurteil auch ihrerseits Tribut bezahlend, die spezifische Völkerrechtswissenschaft selber die eo ipso nur auf solche Weise anfechtbare Behauptung auf, die clausula repräsentiere, zum mindesten nach ihrer modernen Um- und Fortbildung, eine strikte Singularität des ius inter gentes. Freilich findet sich dieser Satz, in derartiger Unmißverständlichkeit und Schärfe ausgesprochen, nicht eben häufig vor;

---

[1] Da letztere seinerzeit nicht mit zitiert worden sind, so mögen sie hier nachträglich noch folgen: „Si le grand Gustave n'eût pas été tué à Lutzen, le cardinal de Richelieu, qui avoit fait l'alliance de son maitre avec ce prince, qui l'avoit attiré en Allemagne et aidé d'argent, se fût peutêtre vu obligé de traverser ce conquerant devenu formidable, de mettre des bornes à ses progrès étonnans et de soutenir ses ennemis abattus. Les états-généraux des Provinces-Unis se conduisirent sur ces principes en 1668. Ils fermèrent la triple alliance en faveur de l'Espagne, auparavant leur mortelle ennemie, contre Louis XIV., leur ancien allié. Il falloit opposer des digues à une puissance qui menaçoit de tout envahir."

insbesondere läßt er sich bei sämtlichen oben in § 2 zitierten Autoren eigentlich nirgends mit voller Bestimmtheit konstatieren. Indes darauf kann nach Lage der Dinge kein entscheidendes Gewicht gelegt werden. Auf der einen Seite nämlich sehen wir die hier vermißte ausdrückliche Statuierung wenigstens anderwärts tatsächlich gegeben, beispielsweise in den Worten, die Nippold auf Seite 236 seines 1894 erschienenen Werkes über den „völkerrechtlichen Vertrag" ausspricht: „Wir haben es bei der Klausel mit einem Endigungsgrund zu tun, der spezifisch-völkerrechtlicher Natur ist"[1]. Auf der anderen Seite darf nicht unbeachtet bleiben, daß im Grunde auch die Ausführungen der Übrigen bloß mehr stillschweigend vorausgesetzt und implicite das Nämliche enthalten. Dies ist zunächst mit unbedingter Sicherheit für alle Autoren zu behaupten, die in der Weise Jellineks und Riviers expressis verbis bestrebt sind, der Klausellehre eine tiefere Basis, eine materielle Rechtfertigung zu geben; denn indem sie sich zur Begründung derselben darauf berufen, die einseitige Lösbarkeit internationaler Verträge werde durch die besondere Natur und Beschaffenheit der im Völkerrecht auftretenden Verkehrssubjekte, der Staaten, zur Notwendigkeit gemacht, ist es klar, daß ihr hiermit für innerstaatliche Verhältnisse, die ja begrifflich unter völlig anders gearteten Personen bestehen, jede Existenzberechtigung von Haus aus ganz abgesprochen wird. Nun läßt sich aber weiterhin noch feststellen, daß diese gesamte Art der Beweisführung keineswegs bloß auf die ausdrücklich mit ihr operierenden Vorstellungen beschränkt ist, sondern den sachlich unentbehrlichen Hintergrund für die internationale Klausellehre überhaupt abgibt und demgemäß auch in alle

[1] Völlig übereinstimmend u. a. Ullmann, Völkerrecht S. 175/176: „Spezifisch-völkerrechtliche Endigungsgründe der Staatsverträge sind folgende: — 2. Die Veränderung der Umstände, unter denen der Vertrag ursprünglich abgeschlossen worden war — ein Endigungsgrund — von singulärer und im Hinblick auf das privatrechtliche Vertragsrecht anomaler Natur."

übrigen mehr oder weniger versteckt hereinspielt[1]. Ich kann und will das selbstverständlich nicht bis in alle Einzelheiten verfolgen, weil uns das sicher allzulange aufhalten müßte, und gebe deshalb zur Illustration bloß ein paar Beispiele: Pradier-Fodéré, welcher an der früher von uns genannten Stelle seines Droit international public irgendwelche Betonung des eigenartigen Wesens der Staaten nicht erkennen läßt, argumentiert doch wenige Seiten später ganz offenkundig unter Verwertung und mit Hilfe desselben[2]. Ähnlich erklärt sich L. v. Martens[3] im Verlauf seiner Deduktionen vollinhaltlich mit einer Bemerkung John Stuart Mills einverstanden, wie „unpassend es sei, Staaten zu ewigen Pflichten zu verbinden"; die Martensschen Darlegungen werden wieder ohne jede Einschränkung akzeptiert und als sehr richtig bezeichnet von Geßner[4]: kurz, sobald man die der Klausel gewidmeten Sätze nicht bloß isoliert für sich, sondern auch im Zusammenhang und Lichte der Gesamtdarstellung betrachtet, wird man so gut wie überall irgendeiner Anerkennung des hier erörterten Moments begegnen. Deshalb erscheint es schließlich auch an diesem Punkte wieder berechtigt, ein Normalelement der heutigen Klauseldoktrin schlechthin anzunehmen und es als solches mit zur Untersuchung zu stellen, wenngleich natürlich die letztere hier stets der ihr durch Anlage und prinzipiellen Charakter unserer Abhandlung gesteckten Schranken sorglich eingedenk zu bleiben hat.

Mit den fünf aufgezählten Momenten ist meines Er-

---

[1] Die nähere Entwicklung des ganzen Gedankenganges gehört nicht hierher, sondern ist erst im zweiten Abschnitt S. 27 nachzubringen.

[2] T. II, 931 ff. Vgl. bes. S. 932: „Les nations se modifient sans cesse, lorsque les rapports viennent à changer, les traités qui les exprimaient, ont contre eux la force des choses, et leur raison d'être disparait."

[3] Völkerrecht I, S. 427.

[4] Vgl. Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechts III, S. 81. Auch bei einer früheren Gelegenheit schon hebt Geßner hervor (a. a. O., S. 78), daß für ihn „Subjekte und Wirkungen bei den Staatsverträgen ganz andere sind als bei den Privatverträgen".

achtens dasjenige erschöpft, was nach Lage der Dinge als Gemeingut der modernen Völkerrechtsliteratur gelten darf. Es ist nun unsere Aufgabe, diese Punkte gesondert je für sich zu prüfen, um dann schließlich summierend zu einem Urteil über Wert oder Unwert der ganzen Doktrin zu gelangen. Fassen wir sie vorher zur Erzielung eines einheitlichen Gesamtbildes nochmals in einem Satz zusammen, so erhalten wir als Inhalt der üblichen Meinung Folgendes: Es soll angeblich eine besondere Eigentümlichkeit des Völkerrechts (hierüber zu vergleichen Abschnitt VIII) darin bestehen, daß internationale Verträge (Abschnitt V) eine rechtliche Aufhebung (Abschnitt II—IV) erfahren können durch jede Veränderung von Umständen (Abschnitt VI), die eine Erfüllung des Versprechens nur noch unter Verletzung höchster staatlicher Interessen und Zwecke (Abschnitt VII) als möglich erscheinen ließe. Hierin ist alles Material enthalten, an dem die herrschende Lehre über die clausula rebus sic stantibus den Nachweis ihrer gesamten Existenzberechtigung zu erbringen hat; sobald sie bei keinem einzigen dieser Punkte streng kritischer Prüfung standzuhalten vermag, ist sie in ihrer derzeitigen Gestalt wohl überzeugend als völlig unzulänglich dargetan. Der Verlauf der Untersuchung mag hierüber entscheiden.

Zweiter Abschnitt.

Der rein naturrechtliche Charakter der üblichen Lehre von der clausula rebus sic stantibus.

---

§ 4.

Der erste und gleichzeitig allerwichtigste Gegenstand, mit dem wir uns zu befassen haben, besteht in der Untersuchung dessen, ob der Satz von der eventuellen Rechtsunwirksamkeit internationaler Verträge wirklich in dem Sinne zu den spezifisch juristischen Regeln gezählt werden darf, in dem allein man von solchen überhaupt zu sprechen befugt ist. Das ist mit Entschiedenheit zu bestreiten. Der Beweis dafür soll in doppelter Form angetreten werden: wir wollen zunächst, in diesem § 4, negativ-kritisch erörtern, daß und warum die gewöhnlich gebrauchte Argumentation von Haus aus zur Erreichung ihres Zwecks gar nicht imstande ist; hierauf aber, nach dieser Widerlegung fremder Beweismethode, werden wir positiv noch unsererseits versuchen, die juristische Existenz der Klausel in der prinzipiell möglichen Art zu begründen, um dann aus dem offenkundigen Mißlingen unseres Experiments endgültig die Haltlosigkeit des vermeintlichen Rechtssatzes zu deduzieren; dies im folgenden § 5.

Fragen wir, worauf gemeinhin der juristische Charakter der clausula rebus sic stantibus gestützt zu werden pflegt,

so finden wir bei demjenigen Teil der Schriftsteller, der der Sache überhaupt auf den Grund zu gehen sucht[1], in immer neuen Wendungen variiert, sachlich aber ganz gleichbleibend bloß diese Antwort: Weil ohne ihn praktisch nicht auszukommen ist, weil es anders überhaupt nicht geht. Das erhält dann seine nähere Ausführung und Erläuterung dadurch, daß man sagt: Die die völkerrechtlichen Verträge abschließenden Personen, die Staaten, sind nicht wie die Individuen zu einer nur kurzlebigen Existenz prädestiniert, sondern umgekehrt auf die Dauer angelegt. Während es den einzelnen Menschen ganz allgemein bestimmt ist, nach flüchtigem Dasein rasch wieder zu verschwinden, ist es den aus ihnen gebildeten Sozialwesen gerade eigentümlich, sich aus sich selbst heraus stets nur fortzusetzen und bloß ausnahmsweise, beim Eintritt ganz besonderer Verhältnisse, ein Ende zu erreichen. So überdauern sie oft viele Jahrhunderte, in denen sie einerseits selbst eine recht mannigfache Entwicklung durchlaufen, und während deren sie auf der anderen Seite sich auch sehr verschiedenartigen und wechselnden Zuständen in der Außenwelt gegenübersehen. Aus diesem Grunde muß an ihnen immer von Neuem die Erscheinung hervortreten, daß etwas, was unter früheren Bedingungen ganz angemessen, ja vielleicht sogar notwendig war, heute einen durchaus unhaltbaren Zustand bedeutet; eben deshalb darf namentlich auch von einer schlechthin unlösbaren, die Staaten auf ewig bindenden Wirksamkeit völkerrechtlicher Verträge von vornherein nicht die Rede sein.

Man kann zugeben, daß diese Argumentation sehr viel Zutreffendes in sich schließt, und doch die Überzeugung festhalten, daß sie an dem entscheidenden Punkte völlig versagt. Was nämlich diesen, d. h. den Nachweis der juristischen Qualität der clausula anbelangt, so handelt es sich hier doch entschieden um nichts anderes wie Naturrecht in optima forma. Denn es wird bloß individuell ver-

---

[1] Cf. oben S. 23/24.

standesmäßig festgestellt, daß eine immerwährende Verpflichtung mit der eigenartigen Beschaffenheit des Staates, mit seiner „Natur“ nicht verträglich wäre, und damit soll dann ohne weiteres auch das Bestehen eines entsprechenden allgemeinen Rechtssatzes dargetan sein, mit anderen Worten, es liegt hier ein Verfahren vor, auf welches prinzipiell die bekannte Begriffsbestimmung des Grotius vom Naturrecht durchaus paßt: Jus naturale est dictatum rectae rationis, iudicans actui alicui ex eius convenientia cum ipsa natura rationali inesse necessitatem moralem.

Dieses Folgern von spezifisch-juristischen Sätzen rein aus der Natur der Sache, dieses subjektive Behaupten von Rechtsregeln, ohne daß letztere auf die doch unentbehrliche objektive Basis gestellt, aus positiv fließender Normquelle hergeleitet würden, wird überhaupt im modernen Völkerrecht noch überaus häufig geübt und stellt also keineswegs bloß eine der Klauseltheorie eigentümliche Erscheinung dar. Dabei steht jenes Verfahren bei den meisten Schriftstellern in direktem Widerspruche zu früheren allgemeinen Darlegungen, indem theoretisch jetzt überwiegend zugegeben wird, daß eine wahrhaft gültige Völkerrechtsordnung einzig und allein aus dem sich irgendwie manifestierenden gemeinsamen Willen der Staaten entspringen könne; doch gibt es noch immer eine Anzahl Autoren, die die Entbehrlichkeit des letzteren für den Prozeß der internationalen Rechtsbildung ausdrücklich und prinzipiell verteidigen, und mit diesen muß man sich notwendig auseinandersetzen, wenn man wie wir die Richtigkeit einer solchen These sowohl im allgemeinen als bei der Klausel im besonderen strikt leugnet.

Zu diesem Zwecke mag speziell auf die Ausführungen von Gareis[1] Bezug genommen werden. Derselbe[2] spricht

---

[1] Institutionen des Völkerrechts (1888), S. 29 f. Völlig übereinstimmend in der 2. Aufl. (1901), S. 33 f.

[2] Von anderen Schriftstellern verweise ich noch besonders auf

sich ganz generell folgendermaßen aus: „Wirkliche echte Quelle des Völkerrechts ist die Rechtsnotwendigkeit, die necessitas; die tatsächlich vorhandenen Verhältnisse, vor allem das Dasein des Staates in seinem Wesen und in der Vielheit der Staaten, die wesentlichen Eigenschaften und Aufgaben des Staates, die Tatsache — eines Verkehrs derselben — führen den sie mit logischer Konsequenz spekulativ beobachtenden Juristen und Staatsmann zu einer Anzahl von Regeln des äußeren Verhaltens, die von den Staaten anerkannt werden und denen sich keine Politik entziehen kann. Diese Regeln sind weit davon entfernt, Naturrecht zu sein; das Naturrecht ist ein subjektiv-theoretisches, der in notwendigen Rechtssätzen bestehende Teil des Völkerrechts, ius necessarium belli et pacis, dagegen ein objektiv-praktisches: das Naturrecht wird von der Theorie erzeugt, vom Individuum subjektiv willkürlich gestaltet; das ius necessarium wird von der Praxis und für die Praxis gefunden und aufgestellt; diese, von der Theorie nur unterstützt, nicht geleitet, leistet sich in der Erzeugung und Anerkennung der notwendigen Rechtssätze das, was der Staat für seine innerstaatlichen Verhältnisse sich durch seine Gesetzgebung leistet; im Privatrecht und in anderen innerstaatlichen Verhältnissen gibt es für die Anerkennung solcher notwendigen Rechtssätze deshalb keinen Raum, weil dort der Gesetzgeber das ausspricht, was die Not auszusprechen gebietet und das Herkommen, der Kürze der Zeit wegen, nicht statuieren konnte.

Im Rahmen einer bloßen Spezialarbeit ist es natürlich nicht möglich, der eben zitierten Auffassung in aller Aus-

---

Heffter, Europäsches Völkerrecht, 8. Aufl. (1888) besorgt von Geffcken, S. 7: „Es gibt ein schon aus innerer Nötigung anzuerkennendes, darum auch keiner ausdrücklichen (nach dem Zusammenhang zu verstehen als „weder einer gewohnheits-, noch vertragsmäßigen“) Anerkennung bedürftiges, gegenseitiges Recht der Staaten.“ Dagegen glaube ich nicht, daß Ullmann, auf den sich Gareis (a. a. O., 2. Aufl. S. 33, Anm. 3) speziell beruft, zu den die necessitas als wahre und selbständige Rechtsquelle anerkennenden Autoren gerechnet werden darf. Vgl. unten S. 32, N. 1.

führlichkeit und Vollständigkeit entgegenzutreten; ich muß mich deshalb bloß mit der Hervorhebung einiger besonders wichtiger Punkte begnügen. Wie man sieht, glaubt Gareis, der Einreihung seines ius necessarium unter den Begriff des Naturrechts dadurch begegnen zu können, daß er für dasselbe eine ganz abweichende Statuierungsmethode in Anspruch nimmt; er behauptet, wenn ich ihn recht verstehe, daß im Gegensatz zu letzterem, welches bloß deduktiv aus obersten Sätzen und Vernunftprinzipien gefolgert sei, das erstere rein induktiv aus praktischem Erfahrungsmaterial gewonnen würde. Hier wäre zunächst daran zu erinnern, daß anerkanntermaßen[1] die wissenschaftliche Untersuchung in Wahrheit kaum jemals rein deduktiv oder rein induktiv, sondern immer beides zugleich ist, und daß folglich aus dem relativen Überwiegen der einen oder anderen Methode keinesfalls fundamentale Kontrastierungen hergeleitet werden dürfen. Auch das alte Naturrecht arbeitete durchaus nicht bloß mit Schlüssen aus der (subjektiven) Vernunft, sondern stützte sich bei seinen Operationen, freilich mehr unbewußt, stets auch auf ein gewisses (nur viel zu geringfügiges und unzulängliches) Tatsachenmaterial. Und umgekehrt folgert wieder bei Gareis der „spekulativ beobachtende Jurist" keineswegs nur induktiv aus empirischer Betrachtung der internationalen Praxis, sondern argumentiert vielfach aus bestimmten, fertig mitgebrachten Obersätzen wie Natur und Wesen des Staates u. dergl. mehr.

Indes der Haupteinwand, der von uns geltend zu machen ist, besteht in etwas anderem. Selbst wenn nämlich Gareis in dem eben erörterten Punkte, in der Annahme streng praktisch-erfahrungsmäßiger Beweisführung, wirklich Recht hätte, so wäre damit für seine eigentliche These noch nichts gewonnen. Er will dartun, daß direkt unter dem Einfluß und Druck naturgegebener „Notwendigkeit" für die beteiligten Staaten ein Komplex spezifisch juristischer

---

[1] Cf. u. a. Wundt, Logik, 2. Aufl. II, 1 (1894), S. 20 ff.

Normen zu entstehen vermöge; rein aus „der Macht der sich selbst entwickelnden Lebensverhältnisse, der Tatsachen“ [1], sollen letztere prinzipiell gefolgert werden dürfen. Dabei wird jedoch übersehen, daß, entsprechend dem allgemein gültigen Satze, nach welchem der generalisierende Schluß den zu grunde gelegten Einzelbeobachtungen essentiell stets adäquat sein muß, jede Summierung streng faktischer Geschehnisse und Wahrnehmungen an sich und zunächst auch nur zur Aufstellung eines faktischen Gesetzes führen kann. Ein solches zu formulieren mag unter Umständen für die Wissenschaft vom praktischen Verkehrsleben der Völker sehr wohl zulässig und angebracht sein, und wir selbst werden später [2] die clausula rebus sic stantibus, resp. genereller aufgefaßt die internationale Notstandsnorm ganz in diesem Sinne, als faktisch zu betätigenden Erfahrungssatz, aussprechen und definieren. Davon steht aber noch weitab die Ausstattung einer derartigen Regel mit spezifisch rechtlicher Geltungskraft. Soll diese als vorhanden dargetan werden, so genügen Feststellungen der bisherigen Art schlechterdings nicht mehr, sondern sie müssen noch in eigentümlicher Weise qualifiziert sein, sich auf ein gewisses neues Moment mit erstrecken, ohne das jede juristische Normstatuierung von vornherein ganz in der Luft schwebt. Diese erste und fundamentale Rechtfertigung weitergehender, essentiell veränderter und gesteigerter Schlußfolgerungen kann nun nach Lage der Dinge bloß in dem Nachweise bestehen, daß das zunächst rein tatsächlich-erfahrungsmäßig konstatierte Gesetz von den zur positiven Rechtssatzung kompetenten und befähigten Personen, das sind hier die miteinander Verkehr pflegenden Staaten, auch als technisch-juristische Regel in den Inhalt ihres gemeinsamen Willens aufgenommen sei [3].

---

[1] Vgl. S. 91 ff., sowie 103 ff. u. 126 f.

[2] Vgl Gareis, Enzyklopädie und Methodologie der Rechtswissenschaft, 2. Aufl. 1900 S. 36.

[3] Das Erfordernis des Durchgangs durch dieses Medium wird im

Eine solche Auffassung verlangt absolut nicht, daß man allen und jeden Einfluß der faktisch gegebenen Zustände auf den gesamten Rechtsbildungsprozeß negieren müßte; vielmehr vermag jene mit umfassender Anerkennung dieses durchaus Hand in Hand zu gehen. Aber jedenfalls kann es sich dabei für uns bloß noch um einen mittelbaren Einfluß handeln[1]: die Staaten, deren Wille natürlich ebensogut wie der individuell menschliche durch äußere Motive be-

---

gewissen Sinne von Gareis selbst angedeutet, insofern als er mehrmals von einer eigenen „Anerkennung" des jus necessarium durch die Staaten spricht. Doch erscheint diese — die übrigens nirgends als speziell erteilt nachgewiesen, sondern überall, z. B. bei der Konstruktion der so problematischen „Grundrechte", bloß generell fingiert wird — bei ihm in keiner Weise als entscheidendes Stadium des Vorgangs der internationalen Rechtsentstehung, sondern bildet nur ein nebensächliches Beiwerk. Daß dem wirklich so ist, ergibt sich nicht bloß daraus, daß (Institutionen S. 33 f.) die necessitas direkt als echte Rechtsquelle bezeichnet, dagegen das Moment der „Anerkennung" nur ganz beiläufig nachgebracht wird (an zahlreichen anderen Stellen bleibt dieses Requisit sogar völlig unerwähnt; vgl. S. 5: „Die Macht der Notwendigkeit — erzeugt eine Reihe von Vorschriften des Verhaltens der Staaten untereinander," S. 36: „Rechtssätze, die von der Rechtsnotwendigkeit erzeugt sind". Ebenso Rechtsenzyklopädie S. 50: „Rechtsnotwendigkeit als Quelle positiven Rechts" und öfter), sondern folgt auch mit logischer Notwendigkeit aus Art und Zusammenhang der Beweisführung. Ohne hier in eine ausführliche Erörterung dieses Punktes, die nur in breiter angelegten Untersuchungen möglich wäre, einzutreten, möchte ich doch auf eines wenigstens in aller Kürze hinweisen. Das jus necessarium soll ausgesprochenermaßen etwas von den durch Staatenvertrag oder gewohnheit erzeugten Rechtssätzen Verschiedenes, selbständig neben beide Tretendes sein. Das wäre jedoch nicht möglich, falls es formellen Rechtscharakter erst durch die gegenseitige Anerkennung der Staaten empfinge; denn um nach außen hin wirksam zu sein, müßte sich diese offenbar irgendwie manifestieren, was wieder von vornherein bloß in doppelter Art, ausdrücklich und stillschweigend, zu erzielen wäre, oder wie Brie (Theorie der Staatenverbindungen, 1886, S. 41, N. 1) den ganzen Sachverhalt sehr richtig formuliert: „Die Anerkennung, welche teilweise als Völkerrechtsquelle neben der Gewohnheit und den Staatsverträgen betrachtet wird, ist immer unter eine dieser beiden Kategorien von Quellen einzureihen." So kommen wir zu dem Ergebnis, daß Gareis, wenn er sein jus necessarium als selbständige Bildung nicht ganz aufgeben will, unbedingt auf jede schärfere Akzentuierung des Anerkennungsmoments verzichten, trotz gelegentlicher anders klingender Äußerungen (vgl. bes. Institutionen S. 6, N. 1; Enzyklopädie S. 36, 37, 42, 43) jenes eventuell auch schon vor und unabhängig von der staatlichen Anerkennung als fertiges Recht betrachten muß.

[1] Hiermit sachlich völlig übereinstimmend Ullmann, Völkerrecht, S. 27/28 (s. auch S. 1 ff., 12 ff.).

stimmt und determiniert ist, werden durch die Wahrnehmung realer Zustände und Bedürfnisse veranlaßt, sie vernunftgemäß zu berücksichtigen und von sich aus zur Setzung entsprechender Rechtsnormen zu schreiten. Jedesmal wenn das in einem einzelnen Falle aus irgendwelchen Gründen nicht geschieht, ausführlicher und deutlicher gesagt: wenn die motivierende Kraft der materiellen Verhältnisse sich in concreto zur Durchsetzung der formaljuristischen Sanktion als nicht stark genug erwiesen hat, tritt es praktisch in Erscheinung, daß letztere und nicht erstere das eigentlich entscheidende Element bilden: wir haben alsdann einen Rechtszustand vor uns, der partiell anders und besser, als er wirklich ist, zu wünschen wäre[1], der aber bloß deshalb, rein wegen dieser sachlichen Verbesserungsbedürftigkeit, keineswegs aufhört, in positiv-juristischer Geltung zu stehen. Ein analoges Verhältnis zeigt sich übrigens bei dem Vorgang der innerstaatlichen Rechtsbildung. Denn auch bei diesem liegt die Sache offenkundig so, daß ein rechtschaffender Wille, hier der, besonders legislativ sich betätigende, des einzelnen Staats, im allgemeinen von den faktisch gegebenen Sozialbedürfnissen maßgebend beeinflußt und geleitet wird, daß er aber diesen gelegentlich die formelle Berücksichtigung auch sehr wohl versagen und dadurch ihre Umsetzung in spezifisch-juristische Normen entscheidend verhindern kann. Da nun nach dieser Richtung hin Gareis mit uns in der Verzichtleistung auf ein besonderes jus necessarium ganz einig ist, da er direkt sagt, daß zivilistische und sonstige innerstaatliche Rechtsregeln erst dann entstehen, wenn „der Gesetzgeber das ausspricht, was die Not auszusprechen gebietet“[2], so müßte er eigent-

[1] Unter Umständen kann es sich aber auch so verhalten, daß der scheinbare Mangel in Wahrheit gar keiner ist, und zwar deshalb, weil das Vorhandensein des vermißten Rechtssatzes in anderen Beziehungen noch weit schlimmere Folgen haben müßte, als jetzt sein Nichtvorhandensein. Nach den S. 72 ff. zu gebenden Ausführungen trifft das gerade auf den Fall der clausula in ganz hervorragendem Maße zu.

[2] Institutionen des Völkerrechts, S. 34. Weniger bestimmt und exklusiv allerdings Rechtsencyklopädie, S. 50.

lich konsequenterweise auch für das ius inter gentes zu entsprechenden Resultaten kommen; geht es doch schwerlich an, aus den hier wie dort gleichliegenden Prämissen abweichende Konsequenzen zu ziehen dergestalt, daß die „Notwendigkeit“ das eine Mal bloß als materielle Willensdetermination, das andere Mal aber als formelle Rechtsquelle selber angesehen wird.

Aus dem Gesagten erhellt, daß auch im Völkerrecht nicht der kleinste Rechtssatz unmittelbar aus faktischen Tatbeständen, sondern lediglich aus den, durch solche eventuell ausgelösten staatlichen Rechtssetzungsakten gefolgert werden darf. Dieses prinzipielle Abstellen auf letztere, zu dem wir im vorstehenden zunächst aus allgemein theoretischen Erwägungen gelangt sind, erweist sich nun auch in anderer Beziehung, unter mehr praktischen Gesichtspunkten, als schlechthin unentbehrlich. Das ist um deswillen zu behaupten, weil man sich beim Aufgeben jenes Kriteriums sofort selbst aller Möglichkeit beraubt, die Frage: „Gilt die und die Regel positiv rechtlich?“ nach wahrhaft objektiven, von der Person des Einzelbetrachters losgelösten Merkmalen zu untersuchen und zu entscheiden. Das Nähere hierüber läßt sich gerade an dem Problem der clausula rebus sic stantibus recht deutlich aufzeigen.

Sobald man nämlich, was die herrschende Meinung im Grunde überall tut, von jeder Erörterung dessen absieht, wie sich die völkerrechtlichen Verkehrssubjekte ihrerseits zu der behaupteten Einschränkung der Norm Pacta sunt servanda verhalten haben, sobald man es also nicht ausschließlich von ihrer Beurteilung abhängen läßt, ob und event. in welchem Umfange die tatsächlichen Verhältnisse auch spezifisch rechtliche Wirkungen äußern sollen, so bleibt gar nichts anderes mehr übrig, als daß diese Beurteilung von jedem völkerrechtlichen Einzelforscher subjektiv für sich vorgenommen wird. Damit ist dann aber unheilbarer Zersplitterung im Detail Tür und Tor geöffnet. Denn keine einzige individuell menschliche Überzeugung

ist im stande, der anderen gegenüber diejenige „äußere Autorität“ [1], die eo ipso einleuchtende Superiorität in Anspruch zu nehmen, wie sie zu gunsten der positivrechtlichen Willensmeinung der Staaten allerdings besteht und vorhanden ist; vielmehr tritt unter den angenommenen Voraussetzungen immer nur Einzelanschauung prinzipiell gleichberechtigt wider Einzelanschauung. Mag mithin noch so oft die herrschende Lehre wiederholen: „Nach unserer Auffassung der tatsächlich unter den Staaten gegebenen Verhältnisse ist die Anerkennung der Klausel als Rechtsnorm eine unbedingte Notwendigkeit“, grundsätzliche Gegner derselben wie Triepel [2], Zorn [3] u. a. brauchen darauf stets von neuem bloß zu konstatieren, daß sie ihrerseits diese Notwendigkeit nicht einzusehen vermöchten. Und ganz ähnlich gestaltet sich die Sache auch wieder unter denjenigen Schriftstellern, die zwar übereinstimmend Anhänger der herrschenden Lehre sind, sie aber doch in Einzelheiten verschieden ausprägen. Wir sehen z. B., daß der eine Autor eine recht weitgehende Fassung der Klausel für erforderlich hält [4], der andere umgekehrt eher zu möglichster Restringierung neigt [5]: wie soll man da nun objektiv ent-

[1] Bergbohm, Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts, 1877, S. 41.

[2] Völkerrecht und Landesrecht, 1899, S. 30, Anm.: „Ganz unpraktisch scheint mir die berüchtigte Lehre von der clausula rebus sic stantibus zu sein.“

[3] Reichsstaatsrecht, 2. Aufl. I (1895), S. 514, Anm. 47: „Die ganze Streitfrage, ob Verträge nur unter der clausula rebus sic stantibus abgeschlossen werden und demgemäß bei Änderung der Verhältnisse einseitig gekündigt werden können, ist nur eine moralisch-politische Frage, und es fehlt dafür jede Möglichkeit einer juristischen Erörterung.“ Reich und Reichsverfassung (1895), S. 6: „Die berüchtigte clausula rebus sic stantibus der völkerrechtlichen Verträge.“

[4] Vgl. etwa Heffter, Europäisches Völkerrecht, S. 215: „Als eine solche (die Rechtsgültigkeit des Vertrags tangierende) Veränderung ist diejenige zu betrachten, wobei der Verpflichtete seine bisherige politische Stellung nicht behaupten könnte und namentlich sich in eine Ungleichheit gegen andere Staaten versetzen würde“, eine Formulierung, die Geffcken (ebenda S. 216, N. 8) für „bedenklich dehnbar“ erklärt.

[5] Das ist offenbar der Fall bei Gareis selbst. Vgl. Institutionen des Völkerrechts, S. 213: „Wird unter der clausula rebus sic stantibus verstanden, daß die Vertragsverbindlichkeit wegfällt, wenn die juristische,

scheiden können, wessen Meinung die richtige ist, wenn jeder immer nur mit subjektiven Gründen, rein nach dem Maßstab seiner individuellen Beurteilung der Sache, argumentieren darf? Diese Schwierigkeit findet sofort ihre Lösung, wenn man mit uns den wahren Rechtszustand, der doch immer nur A oder B, aber nicht beides zugleich sein kann, einzig und allein durch den Inhalt des gemeinsamen Staatenwillens bestimmt sein läßt. Wohl kann es auch dann noch große Schwierigkeiten insofern geben, als dieser Wille oftmals nur schwer festzustellen sein wird; indes existiert hier doch wenigstens die prinzipielle Möglichkeit, ein objektiv maßgebendes Gültigkeitskriterium ausfindig zu machen. Denn mit dem Moment, wo ein solcher Wille positiv-genereller Rechtssetzung wirklich dargetan ist, verlieren alle sonstigen Ansichten von selbst ihre praktische Bedeutung; auch wenn der einzelne die festeste Überzeugung hat, daß der fragliche Rechtsgedanke besser eine andere, sei es nun engere oder weitere, Fassung erhalten hätte, kann er doch schlechterdings nicht mehr daran denken, seine abweichende Meinung für positiv geltendes Recht auszugeben. —

Neben der hiermit wohl genügend widerlegten Richtung der Völkerrechtswissenschaft, die zur Fundierung der Klausel von vornherein bloß mit Folgerungen aus der Natur des Staates, seinen wesentlichen Eigenschaften usw. operiert und insofern ganz unverkennbar den naturrechtlichen Begriff eines jus necessarium verwertet, besteht nun noch eine andere, die, ohne sich materiell von jener wesentlich zu unterscheiden, doch wenigstens formell ihrer Beweisführung durch einen kleinen Zusatz etwas mehr Anschein von

---

auch im Zivilrecht mit gleicher Wirkung anerkannte Voraussetzung (causa) in Wegfall geraten, oder die ausdrücklich oder stillschweigend paktierte, auflösende Bedingung eingetreten ist, so wird hiermit nichts juristisch Bedenkliches angenommen; anders liegt die Sache, wenn unter jener Klausel verstanden wird, daß die Veränderung der politischen Lage allein schon genüge, einen Vertrag als hinfällig geworden zu bezeichnen."

Positivität zu geben weiß. Das ist der Fall bei allen denjenigen Schriftstellern, die die einseitige Lösbarkeit internationaler Verträge nicht schon unmittelbar aus der Art der beim völkerrechtlichen Verkehrsleben obwaltenden faktischen Verhältnisse als allgemeine Regel entspringen lassen, sondern mehr indirekt die Behauptung aufstellen, wegen und auf Grund dieser besonderen Beschaffenheit sei es der übereinstimmende Wille der vertragsschließenden Staaten selbst, ihren konkreten Verträgen beim Abschlusse stets die, stillschweigend hinzu gedachte, weil als selbstverständlich vorausgesetzte clausula beizufügen[1].

Wäre das in der Tat richtig, dürfte man wirklich annehmen, letztere wäre in jedem Einzelübereinkommen stets als tacita condicio, als stillschweigende Resolutivbedingung[2] enthalten, so müßte ihr positiv-juristischer Charakter im Prinzip sicherlich als ausreichend gewahrt gelten. Denn wenn die Staaten als solche damit einverstanden sind, durch eine bestimmt geartete Veränderung

[1] Vgl. hierzu von den in § 2 aufgeführten Autoren, u. a. die Äußerungen Whartons („a state of things which was — one of its tacit conditions") und Vattel („on a proposé et agité cette question, si les promesses renferment en elles-mêmes cette condition tacite —." Dagegen kann als Beispiel für die ersterörterte Richtuug Jellinek dienen, in dessen „Rechtl. Natur der Staatenverträge" die Idee der stillschweigenden Beifügung der Klausel höchstens flüchtig einmal anklingt.

[2] Es ist darauf aufmerksam zu machen, daß tacita condicio an sich in einem doppelten Sinne verstanden werden kann; vgl. Arndts, Lehrbuch der Pandekten § 66, Anm. 9: Notwendigkeit der „Unterscheidung zwischen stillschweigender und stillschweigend erklärter Bedingung". Im Text wird nur die zweite Möglichkeit einer Besprechung unterzogen, und zwar deshalb, weil bloß bei dieser, also bei der Annahme, die Veränderung der Umstände werde bei jedem Einzelvertrag von den konkreten Parteien als wahre (Resolutiv-) Bedingung stillschweigend mitgewollt, in die ganze Beweisführung etwas wirklich neues hereinkommt. Sobald man dagegen an die andere, technisch neuerdings meist als condicio juris bezeichnete Eventualität denkt, gelangt man damit in der Hauptsache einfach auf den bereits widerlegten Standpunkt zurück; denn es wird dann offenbar von vornherein wieder bloß postuliert, daß dem internationalen Vertragsrecht eine solche Beschränkung von Natur inhäriere und eigentümlich sei, ohne daß für diese Behauptung irgend ein positiv ausreichender Beweis erbracht wäre.

von Umständen ihre Verträge immer erlöschen zu lassen, so liegt hierin offenkundig auch eine abstrakte Recht setzende Verfügung der zur (abstrakten wie zur konkreten) positivrechtlichen Regulierung aller internationalen Verhältnisse wahrhaft befugten Willenssubjekte vor.

Indes was Bergbohm[1], der verdienstvolle Bekämpfer alles modernen Krypto-Naturrechts, gelegentlich einmal bemerkt: „Es kommt auf die Sache an, und der Sache nach besteht naturrechtliche Methode überall, wo aus subjektiven Überzeugungen statt aus objektiven Erkenntnismitteln des gewordenen Rechts geschöpft wird", das erweist sich bei schärferer Betrachtung auch hier als zutreffend. Nirgends, soviel ich sehen kann, wird in ausreichender Form der Beweis dafür angetreten, daß die Staaten tatsächlich bei Abschluß aller Einzeltraktate entsprechend gesinnt und gewillt seien, sondern es wird das sofort und ohne weiteres vorausgesetzt[2]. Bald klar ausgesprochen, bald mehr im Hintergrund stehend, spielt auch hier wieder bei jedem Autor wesentlich die Vorstellung herein, es müsse, da an eine schlechthin unlösbare Verbindlichkeit der Staatsverträge nach Lage der Dinge gar nicht zu denken sei, hierfür unbedingt ein geeignetes juristisches Abhilfsmittel ausfindig gemacht werden, und um ein solches zu erhalten, greift man dann eben kurz resolviert zu der Hypothese des immer nur bedingt erfolgenden Traktatsabschlusses[3].

---

[1] Jurisprudenz und Rechtsphilosophie, I (1892), S. 141.

[2] Ganz der nämlichen Ansicht verleiht auch Fritze bei seiner Besprechung des Pfaffschen Werkes über die clausula deutlichen Ausdruck; vgl. Kritische Vierteljahrsschrift Bd. 42, S. 530: „Eine stillschweigende Erklärung der Klausel wird von denjenigen Schriftstellern, welche sie als stillschweigend dem Vertrag beigefügte Bedingung behandeln, lediglich fingiert."

[3] Besonders scharf tritt der ganze Gedankengang bei Rivier hervor, dessen Ausführungen (Lehrbuch des Völkerrechts, S. 350) ich deshalb hier in ihren Hauptzügen nochmals wiederholen möchte. I: „Die Staaten sterben nicht, und sie vermögen nicht auf ewige Zeiten sich ihrer Freiheit zu entäußern" (Konstatierung der besonderen „Natur", der eigenartigen Beschaffenheit der Staaten). II: Daher „bleiben — Verträge stets einseitiger Kündigung unterworfen und man (!) muß den Satz aufstellen" (rein vernunftrechtlicher Notwendigkeitsschluß aus I), III: „daß ein Volk

Das erscheint aber doch als ein recht willkürliches Verfahren, zumal wenn in Anschlag gebracht wird, wie wenig die Ansichten der Theorie darüber, wie sich die Staaten praktisch verhalten sollten, bei den letzteren Berücksichtigung gefunden haben[1]. Diesem Umstand hätte die Wissenschaft, wie an zahlreichen anderen Punkten, so namentlich auch in unserem Falle entschieden mehr Rechnung tragen müssen; sie durfte bei der clausula rebus sic stantibus, selbst wenn sie noch so fest von deren Vernünftigkeit und Notwendigkeit überzeugt war, doch nicht ganz die Untersuchung dessen beiseite lassen, ob sich die völkerrechtliche Praxis wirklich auch ihrerseits die Lehre von der tacita condicio streng und folgerichtig zu eigen gemacht habe. Solange sie derartige Feststellungen gänzlich verabsäumt, so lange sie sich damit zufrieden gibt, das von ihr für wichtig und wünschenswert Gehaltene den Staaten gleichfalls zu imputieren, schweben ihre Darlegungen in der Luft, vermögen sie niemals über das Stadium rein subjektiver Behauptungen hinauszulangen. Daß bis jetzt nur und ausschließlich solche immer vorgebracht worden sind, dafür existiert ein recht charakteristischer Beleg insofern, als einige Schriftsteller die ganze Lehre ebenso subjektiv wieder haben bestreiten können[2], ohne daß sie dabei ge-

---

auf das Recht der Kündigung nicht definitiv verzichtet, so daß dasselbe stets vorbehalten bleibt, auch wenn dies nicht ausdrücklich erwähnt sein sollte" (Formulierung der angeblich von den Staaten stets gewollten tacita condicio).

[1] Man denke an Institute, wie dasjenige der Friedensblockade, der Fremdenausweisung u. a. m.

[2] Vgl. z. B. Bluntschli, Modernes Völkerrecht der zivilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt, 3. Aufl., 1878, S. 256: „Zu weit gehen einzelne Völkerrechtslehrer, wenn sie behaupten, daß die Klausel rebus sic stantibus stillschweigend allen Verträgen der Staaten beigefügt sei, und daß demgemäß rebus mutatis die Gebundenheit aufhöre." Trotz dieser prinzipiellen Stellungnahme erkennt übrigens Bluntschli hinterher die einseitige Aufhebung internationaler Verträge in so zahlreichen, genauer spezifizierten Einzelfällen als berechtigt an, daß die ganze Klausellehre schließlich bei ihm doch wieder mindestens denselben Umfang annimmt, wie nur bei irgendeinem Anhänger der herrschenden Meinung.

zwungen gewesen wären, zuvor irgendwelches objektive, zugunsten der gegnerischen Ansicht sprechende Material zu entkräften und aus dem Wege zu räumen.

Wir an unserem Teile haben selbstverständlich nicht Anlaß, das Nichtvorhandensein der Klausel als jedesmaliger tacita condicio in eingehender Erörterung darzutun; vielmehr genügt für unsere Zwecke die Konstatierung, daß vorläufig ihr positives Vorhandensein von den hierfür nach Lage der Dinge beweispflichtigen Autoren noch nicht bewiesen worden ist. Deshalb können wir uns hier auch darauf beschränken, nur einen einzigen Punkt anzuführen, der es von vornherein so unwahrscheinlich wie möglich macht, daß die Staaten regelmäßig nur Traktatsabschlüsse sub condicione im Sinne hätten. Angenommen, dies träfe wirklich zu, so wäre es nicht bloß, wie Nippold[1] meint, „denkbar, daß die clausula rebus sic stantibus dem Vertrage mitunter auch ausdrücklich beigefügt würde", sondern es müßte das als eine überaus häufig zu erwartende Eventualität gelten. Denn da jede stillschweigend erklärte Bedingung doch immer etwas recht Unbestimmtes, Schwankendes, der Anzweiflung Ausgesetztes bleibt, würden gewiß viele Staaten auf die naheliegende Idee kommen, die so unsichere tacita condicio durch die viel präzisere ausdrückliche Bedingung zu ersetzen. Indem nun aber von der Hinzufügung der letzteren in der völkerrechtlichen Praxis so gut wie gar nichts zu bemerken ist[2], muß man notwendig zu dem Schlusse gelangen, daß jene überhaupt nicht die ernstliche Absicht haben, lediglich unter strikter Resolutivbedingung[3] ihre Verträge einzugehen. —

---

[1] Der völkerrechtliche Vertrag, S. 237.

[2] Vgl. unten S. 70 ff.

[3] Sorgfältig im Auge zu behalten ist, daß hier immer nur die Annahme einer solchen, d. h. die Behauptung, es werde den Vertragserklärungen bewußt und erkennbar gleich bei Abgabe derselben von den Staaten eine Beschränkung hinzugefügt, für unzulässig erklärt wird. Davon völlig verschieden ist die Art, wie wir später — §§ 10 und 15 — dem (zutiefst zugrunde liegenden, seinerzeit aber nicht zu klarer Erkenntnis

Als Fazit aus den in diesem Paragraphen angestellten Erwägungen ergibt sich, daß beide Methoden, wie man bisher eine spezifisch-juristische Wirksamkeit der Klausel darzutun versucht hat, gleichmäßig vernunftrechtlichen Charakter an sich tragen. Der einzige Unterschied zwischen ihnen besteht nur darin, daß dieser Sachverhalt das eine Mal mehr, das andere Mal minder verschleiert erscheint. Während die ersterörterte Richtung (S. 26 ff.) direkt aus naturgegebenen Verhältnissen eine allgemeine Rechtsregel herleiten wollte, machen die Anhänger der zweiten (S. 36 ff.) bloß den etwas weiteren Umweg, daß sie schließen: „Die clausula rebus sic stantibus entspricht den subjektiv von uns festgestellten Zuständen und Bedürfnissen, und deshalb muß sie unbedingt auch von den Staaten stets in concreto gewollt und statuiert sein." Auf die prinzipielle Beurteilung vermag diese, doch recht nebensächliche Differenz keinen Einfluß auszuüben, und so darf man denn von der Klausellehre schlechthin behaupten, daß sie zu denjenigen Parteien des Völkerrechts gehört, die nach einem bezeichnenden Ausdruck Bergbohms[1] „ihre juristische Illegitimität nicht verbergen können", oder um eine gelegentliche Wendung von Fricker[2] aufzunehmen, die Schriftsteller der einen wie der anderen Richtung haben im Grunde immer „bloß ihre eigenen Ansichten ausgesprochen und nicht mit einem einzigen Wort den Beweis aus dem positiven Völkerrecht geführt".

§ 5.

Ungeachtet aller im vorigen Paragraphen beigebrachten Argumente würde es immerhin noch möglich sein, daß die clausula rebus sic stantibus ein Institut des positiv gültigen Völkerrechts bildete. Wirklich dargetan ist bisher

---

durchgedrungenen) wahren und eigentlichen Willen der Kontrahenten eine gewisse Berücksichtigung zuteil werden lassen.

[1] A. a. O., S. 352.

[2] Gebiet und Gebietshoheit, 1901, S. 37.

bloß soviel, daß die communis opinio den Beweis der juristischen Existenz desselben in durchaus ungenügender Weise zu führen unternommen hat; dadurch erscheint es aber nicht ausgeschlossen, daß richtiger angelegte Versuche auch ein besseres Resultat ergeben könnten. Enthielten doch die früheren Strafrechtssysteme zweifellos gleichfalls viel Elemente, denen positiv-juristischer Charakter gar nicht abzusprechen war, nur daß letztere freilich nicht kraft ihrer behaupteten Vernunftnotwendigkeit, sondern kraft der Einführung durch eine wirkliche Rechtsquelle objektiv galten. Wie damals die falsche und verfehlte Ableitung bloß durch die richtige ersetzt zu werden brauchte, um den betr. Sätzen ihre Positivität durchaus zu retten, so mag Ähnliches vielleicht auch in unserem Falle durchzuführen sein.

Wollen wir nun hierüber ins Klare kommen, so müssen wir jetzt noch die Frage untersuchen: wie sich die Staaten selber zu der ganzen Sache praktisch verhalten haben. Nur wenn uns der Nachweis gelänge, daß die letzteren tatsächlich, ausdrücklich oder stillschweigend, durch formellen Rechtssatzungsvertrag oder im Wege des Gewohnheitsrechts, den Willen zu einer derartigen Normschaffung kundgegeben hätten, könnte der von der Theorie ausgebildeten Klausellehre auch tatsächlich juristische Geltung zukommen; sie „ist nur insoweit aufrechtzuerhalten, als sie sich auf den Grundlagen dieser positiven Rechtsquellen festhalten läßt“ [1].

Sehr kurz können wir dabei über die Frage nach der etwaigen ausdrücklichen Statuierung der clausula hinweggehen, denn es wird allseitig anerkannt, daß die unter sich völkerrechtlichen Verkehr pflegenden Kulturstaaten bisher miteinander keinen allgemeinen Satz des Inhalts vereinbart haben, es solle durch wesentliche Veränderung der Umstände die juristische Verbindlichkeit der internationalen Traktate erlöschen. Eher noch ließe sich das direkte

---

[1] Worte, die Störk in Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechts, Bd. II, S. 515 mit Bezug auf eine andere internationalrechtliche Doktrin (natürliche Verkehrsfreiheit in fremden Küstengewässern) ausspricht.

Gegenteil behaupten. Das gilt zunächst ganz unzweifelhaft von einem Spezialfalle, insofern als bezüglich sämtlicher, sich an der Regierungsform, überhaupt der politischen Organisation eines Volkes etwa vollziehenden Umgestaltungen seitens der europäischen Hauptmächte expressis verbis, durch das Londoner Protokoll vom 19. Februar 1831, der Grundsatz ausgesprochen worden ist, dieselben vermöchten keinen Einfluß auf die Gültigkeit internationaler Verträge zu beanspruchen [1]. Für alle andersgearteten Veränderungen fehlt es freilich an einer derartig bestimmten Erklärung; doch könnte man eine solche wenigstens implicite in einem zweiten Londoner Protokoll enthalten finden, welches von den Großmächten am 17. Januar 1871 unterzeichnet wurde und in dem es klipp und klar, ohne jeden Vorbehalt zu Gunsten der clausula, heißt, daß Traktate lediglich unter Zustimmung des Gegenkontrahenten, im Wege der freundschaftlichen Verständigung aufgehoben oder modifiziert werden dürften [2]. Dazu kommt nun noch, daß dieses Prinzip damals keineswegs ganz neu formuliert wurde, sondern in gewissem Sinne schon weit früher zu konstatieren ist. Ein wirkliches Novum brachte nämlich das genannte

---

[1] Cf. Martens, N.R.G. X, S. 197: „Les traités ne perdent pas leur puissance, quels que soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des peuples.“ Vgl. auch S. 199: „Les changements survenus dans la condition d'un état ancien ne l'autorisent à se croire délié de ses engagements antérieurs — maxime de tous les peuples civilisés.“ In der Folgezeit hat man sich über dieses Prinzip noch mehrfach eigenmächtig hinwegzusetzen versucht, beispielsweise 1848 in Frankreich, als nach Errichtung der zweiten Republik Lamartine dem Wortschwall seines Zirkulars vom 2. März u. a. auch die Phrase einfügte: „Les traités de 1815 n'existent plus en droit aux yeux de la république française (s. Martens a. a. O., 3 Folge, XII, S. 72); doch haben derartige Tendenzen dem einmütigen Widerstand der übrigen Mächte gegenüber nie durchzudringen vermocht.

[2] Martens, N.H.G. XVIII, S. 273: „C'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune puissance ne peut se délier des engagements d'un traité ni en modifier les stipulations qu' à la suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen d'une entente amicale.“ Das vollständige Schweigen von dem Falle „veränderter Umstände“ ist um so charakteristischer, weil der unmittelbare Anlaß zur Abfassung des Protokolls eben in einer auf die clausula gestützten Vertragskündigung bestand. Vgl. hierzu das weiter unten Folgende.

Protokoll bloß insofern mit sich, als der in ihm statuierte Grundsatz gleich durch eine Mehrzahl von Staaten und generell für alle Verträge ausgesprochen wurde; dagegen ist, lediglich zwischen je zwei Mächten und beschränkt auf Einen konkreten Vertrag, Entsprechendes schon oft, zu allen Zeiten und bereits vor Jahrtausenden erklärt worden. So enthielt u. a. der auf der *Λακωνικὴ στήλη* in Athen verzeichnete Frieden des Nikias die ausdrückliche Stipulation, Abänderungen desselben setzten, um unbeschadet des Eides erfolgen zu können, die Einwilligung beider Kontrahenten voraus[1], eine Bestimmung, die mehr oder weniger modifiziert auch sonst noch in hellenischen Verträgen vielfach wiederkehrt. Und ebenso tauchen derartige Festsetzungen in späteren Perioden gelegentlich immer von neuem auf, wie z. B. noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts der erste Entwurf des von Talleyrand 1805 dem bayerischen Kurfürsten vorgeschlagenen Allianztraktates erkennen läßt[2].

Es wird kaum zu bestreiten sein, daß die bisher gemachten Beobachtungen der Annahme einer positiv-rechtlichen Sanktionierung der Klausel durch die Staaten nicht eben günstig sind; geht doch aus ihnen hervor, daß die letzteren dort, wo sie im voraus, sei es nun generell oder konkret, die Eventualität des späteren Erlöschens eines auf die Dauer angelegten Vertrags ausdrücklich ins Auge fassen, stets nur an den Fall des mutuus dissensus zu denken gewohnt sind und also wahrscheinlich von einer auch wider den Willen der Parteien, rein durch die Veränderung der

---

[1] Cf. Thukydides V, 18: „*εἰ δέ τι ἄμεινον νοοῦσιν ὁποτεροιοῦν καὶ ὁτουοῦν πέρι, λόγοις δικαίοις χρωμένοις εὔορκον εἶναι ἀμφοτέροις, Ἀθηναίοις καὶ Λακεδαιμονίοις.*“

[2] Wenigstens scheint mir der Schlußartikel desselben (nach Ledermann, Anschluß Bayerns an Frankreich im Jahre 1805, München 1900, S. 8, Anm. 3 folgendermaßen lautend: „Le présent traité d'alliance affinera et définira de demeurer réensemblées les hautes parties contractantes aussi longtemps qu'elles le jugeront necessaire“) nur dann einen vernünftigen, der ganzen Sachlage angemessenen Sinn zu geben, wenn man ihn als Verbot jeder einseitigen Vertragsaufhebung versteht. In die endgültige Redaktion des Traktats hat die nicht eben klar stilisierte Bestimmung übrigens keine Aufnahme gefunden.

Umstände erfolgenden Aufhebung von Haus aus überhaupt nichts wissen wollen. Nichtsdestoweniger könnte heute immer noch eine wahrhaft rechtsgültige Anerkennung der Klausellehre zu verzeichnen sein; es müßte zu diesem Zwecke bloß nachgewiesen werden, daß die Staaten die ursprünglich bei ihnen vorauszusetzende, der clausula abgeneigte Auffassung hinterher nicht praktisch festzuhalten vermocht haben. Damit gelangen wir zu der zweiten Art, wie positiv-völkerrechtliche Normen sich bilden können, d. h. hier zu der Frage, ob vielleicht stillschweigend-gewohnheitsrechtlich die clausula in die internationale Verkehrsordnung aufgenommen worden ist. Ein Versuch, dieselbe zu beantworten, ist natürlich nur in der Weise möglich, daß wir nacheinander eine Reihe von Einzelfällen näherer Betrachtung unterziehen, bei denen die beteiligten Staaten erst nach bereits erfolgtem Vertragsschluß Gelegenheit nahmen, sich über den etwaigen Einfluß tatsächlicher Veränderungen auf die juristische Gültigkeit der Verträge zu äußern; bloß unter der Bedingung, daß ein solcher allseitig und in konstanter Übung sich akzeptiert findet, würde man das Recht haben, ein entsprechendes jus non scriptum jetzt als entstanden zu proklamieren.

Der erste Fall, der hier betrachtet werden soll, bezieht sich auf ein Rechtsverhältnis, welches nun schon annähernd drei Jahrhunderte zwischen Österreich und Sachsen schwebt. Während des Dreißigjährigen Krieges, ums Jahr 1635, trat nämlich die erstere Macht durch den Vertrag zu Prag vom 30. Mai die beiden Lausitzen an die letztere ab, doch so, daß „mehrbemeldete Marggrafenthümer von dem Königreich Böheimb nicht abgesondert werden, sondern demselben als ein hohes und fürnehmes Stück desselben zugethan verbleiben sollten“ [1]. In näherer Ausführung dieser prinzipiellen

---

[1] Der ganze sogen. „Traditionsrezeß“ ist abgedruckt im Lausitzer Kollektionswerk, Tom. II, S. 1409 ff., auch bei Glafey, Kern der säcnsischen Geschichte, Beilage 8, S. 1268 ff. An denselben hat sich eine

Bestimmung wurde dann Böhmen neben manchen unwichtigeren Befugnissen besonders dreierlei reserviert: es behielt die Lehnsherrlichkeit über die Lausitzen, ihm standen vor wie nach bestimmte kirchenhoheitliche Rechte zu, endlich wurde unter gewissen Voraussetzungen ein Rückfall der zedierten Lande an Böhmen in Aussicht genommen. Während nun die hieraus resultierenden Rechtsbeziehungen lange Zeit keinen Anlaß zu grundsätzlichen Differenzen unter den Vertragskontrahenten boten, änderte sich das bald nach Anfang des 19. Jahrhunderts. Und zwar in der Weise, daß die sächsische Regierung damals begann, dem Traditionsrezeß seine fernere Rechtsgültigkeit überhaupt zu bestreiten. Bei Begründung ihrer Ansicht „legte sie das Hauptgewicht auf die politischen und staatsrechtlichen Veränderungen, welche in den Verhältnissen der deutschen Staaten und Länder zu Anfang unseres Jahrhunderts vorgegangen sind“[1]; sie war der Meinung, daß mit Rücksicht auf die 1806 eingetretene Auflösung des alten Reiches, den hierdurch bedingten Erwerb der vollen Souveränetät für die deutschen Einzelstaaten, das Eintreten Sachsens in den Rheinbund usw. usw. von einem Fortbestand der österreichischen Ansprüche keine Rede mehr sein könne. Kürzer und in der uns hier interessierenden Formel ausgedrückt, sie hat in jener Zeit wirklich den Versuch gemacht, der clausula rebus sic stantibus die Kraft rechtlicher Vertragsaufhebung in concreto beizulegen. Österreichischerseits wurde jedoch dieser Auffassung aufs Entschiedenste widersprochen; im strikten Gegensatz zu den sächsischen Rechtsdeduktionen vertrat die andere Partei in ausführlichen Darlegungen die Ansicht, daß alle seit dem Jahr 1806 erfolgten politischen Umgestaltungen die juristische Gültigkeit des Traditionsrezesses absolut nicht beeinträchtigt hätten, und es ist ihr

---

ziemlich umfangreiche Spezialliteratur angeschlossen, über die meine (S. 19, Anm. 2 angeführte) Dissertation nähere Angaben enthält.

[1] Pfeiffer, Das Verhältnis der Oberlausitz zur Krone Böhmens. 50. Band des Neuen Lausitzischen Magazins, S. 86.

auch schließlich gelungen, selbst den Gegner zu einer gewissen Abschwächung seines schroff negierenden Standpunkts zu bewegen. Durch einen eigenen, vom 9. Mai 1845 datierten Vertrag wurde nämlich das böhmische Schutz- und Oberaufsichtsrecht über die katholische Geistlichkeit und die Klöster in der Lausitz einer Neuordnung dahin unterzogen, daß Sachsen, ohne prinzipiell auf seine Meinung von der jetzigen Rechtsunverbindlichkeit des Prager Rezesses zu verzichten, doch praktisch zugestand, „es wolle das Domkapitel St. Petri zu Budissin und die Frauenklöster Marienstern und Marienthal hinfür wie bisher in ihrem Rechte und in ihrer Verfassung erhalten", wogegen Österreich, ebenfalls unter aller Wahrung der grundsätzlich vertretenen Auffassung, die Gegenerklärung abgab, „mit Hinsicht auf die vorgedachte Kgl. Sächsische Deklaration und deren unverbrüchliche Festhaltung sich fortan aller Einmischung in die Führung der inneren und äußeren Angelegenheiten dieser Stifter zu enthalten" [1].

Ein zweiter Fall, in dem wir in der Völkerrechtspraxis eine deutliche Bezugnahme auf die clausula konstatieren können, versetzt uns mittenhinein in die welthistorischen Ereignisse, die in ihrem unmittelbaren Erfolg die Losreißung Schleswig-Holsteins von Dänemark und indirekt

---

[1] Vgl. Pfeiffer, a. a. O., S. 91. Deumer, Rechtlicher Anspruch Böhmen-Österreichs auf das Kgl. Sächsische Markgrafentum Oberlausitz, S. 62 f. Sachlich lief das obige Übereinkommen einfach darauf hinaus, daß Sachsen bestimmte, im Traditionsrezeß übernommene Pflichten nochmals bestätigte und neu anerkannte; denn wenn Österreich auch formell auf die frühere „Spezialeinwirkung in die Geschäfte der Stifter", auf fortwährende „Detailbevogtung" verzichtete (Pfeiffer, a. a. O., S. 92/97), so geschah das doch nur deshalb, weil und so lange die sächsische Regierung die geschuldete Aufrechterhaltung des kirchenrechtlichen statusquo schon von sich aus durchführen würde. Betreffs der beiden anderen Punkte, also rücksichtlich der Lehnsherrlichkeit über die Lausitz und des eventuellen Heimfallsrechts, hat wegen der damaligen Geringfügigkeit ihrer praktischen Bedeutung eine neue vertragsmäßige Einigung unter den Parteien nicht stattgefunden. Jedenfalls gab aber auch bei ihnen Österreich das Erlöschen seiner Ansprüche in keiner Weise zu, sondern hielt letztere im Gegenteil ausdrücklich und zu wiederholten Malen aufrecht.

weiterhin die Aufrollung der ganzen deutschen Frage, die politische Neuordnung unseres Vaterlands auf bundesstaatlicher Grundlage herbeiführen sollten. Durch das Londoner Protokoll vom 8. Mai 1852[1] hatten die europäischen Großmächte mit Einschluß von Preußen und Österreich die Erhaltung der dänischen Gesamtmonarchie für überaus wichtig zur Wahrung des Gleichgewichts und Friedens von Europa erklärt und demgemäß vereinbart, nach dem Aussterben der augenblicklich über jene noch regierenden Linie den Prinzen Christian von Sonderburg-Glücksburg als Nachfolger in sämtlichen, zur Zeit dem König von Dänemark gehörenden Territorien gemeinsam anzuerkennen. Als die damals ins Auge gefaßte Eventualität infolge des Todes von Frederik VII. schon 1863 eingetreten war, schienen die Ereignisse zunächst auch wirklich in der verabredeten Weise verlaufen zu wollen; denn die Thronbesteigung des neuberufenen Königs fand zwar mit Rücksicht auf die Elbherzogtümer lebhaften und ungeteilten Widerspruch bei der deutschen Nation, nicht aber auch bei den praktisch ausschlaggebenden Staaten Österreich und Preußen, da diese sich eben durch das 1852er Abkommen als gebunden ansahen. Selbst nachdem es aus anderen, hier nicht weiter zu erörternden Gründen zu offenem Kampf zwischen Dänemark auf der einen und den beiden deutschen Großmächten auf der anderen Seite gekommen war, wurde die Gültigkeit des Londoner Protokolls anfangs noch nicht prinzipiell bestritten. Das änderte sich jedoch, als der erstere Staat trotz aller erlittener Niederlagen mit hartnäckiger Verblendung jedes Eingehen auf die ursprünglich recht mäßigen Forderungen der Sieger verweigerte: während der Friedenskonferenzen, die vom 20. April bis 25. Juni 1864 zu London abgehalten wurden und bei denen die neutralen Mächte eine Einigung herbeizuführen suchten, tat Preußen und ihm

---

[1] Abgedruckt bei Ghillany, Diplomatisches Handbuch, Bd. II, S. 170 f.

folgend Österreich den entscheidenden Schritt, das frühere Übereinkommen, hauptsächlich wegen völlig veränderter Umstände, einfach für aufgehoben zu erklären[1]. Die fernere Entwicklung der Sache gehört nicht mehr hierher; vielmehr bedarf es für unsere Zwecke bloß noch der Feststellung, daß dem österreichisch-preußischen Vorgehen damals allgemein stark opponiert wurde, daß nicht nur das unmittelbar beteiligte Dänemark, sondern auch die übrigen Staaten nachdrücklichen und mehrmals erneuerten Widerspruch gegen jede einseitige Vertragskündigung erhoben.

Als drittes Beispiel nenne ich die Art und Weise, wie 1870/71 gewisse Stipulationen des den Krimkrieg abschließenden Pariser Friedens vom 30. März 1856[2] einer Modifikation unterzogen wurden. Durch Art. 11, 13, 14 desselben, sowie kraft einer am gleichen Tage unterzeichneten russisch-türkischen Spezialkonvention war den Uferstaaten des Schwarzen Meeres die Verpflichtung auf-

---

[1] Ursprünglich geschah das allerdings bloß Dänemark selbst gegenüber, dadurch, daß Preußen in der Konferenzsitzung vom 12. Mai für sich und seinen Alliierten formell bemerkte, „qu'ils regardent le terrain de la discussion comme entièrement libre de toute réstriction résultante d'engagements qui peuvent avoir existé avant la guerre entre leurs Gouvernements et le Danemark" (cf. Martens, N.R.G., T. XVII, Partie II, S. 358). Im Anschluß jedoch an einen von England gemachten Einwand, durch den auf die „obligations envers les autres Puissances, co-signataires du même traité" hingewiesen wurde, begann man sehr bald, auch im Verhältnis zu diesen, zu den Mitunterzeichnern des Londoner Protokolls, die fortdauernde Verbindlichkeit desselben zu negieren, zunächst noch verhüllt und in etwas eigentümlicher Weise (näheres bei Martens, a. a. O., S. 360), später immer klarer und entschiedener. Daß man sich dabei materiell auf den Gesichtspunkt veränderter Umstände zu stützen gedachte, kam erstmalig zum Ausdruck in einer Depesche Bismarcks vom 15. Mai (vgl. Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts, Bd. III, S. 81), darauf auch in der Konferenz selbst (cf. Protokoll der Sitzung vom 17. Mai; Martens, a. a. O., S. 363) vermöge der motivierten Erklärung: „Les Puissances allemandes, la situation étant changé depuis, doivent se réserver toute liberté quant aux bases de la discussion." Noch bestimmter klingend die Äußerung Preußens in der Sitzung vom 18. Juni (Martens, a. a. O., S. 416), daß es „ne peut plus d'aucune façon se croire lié par les obligations qu'il avait contractées le 8. mai 1852 sous d'autres pré-suppositions".

[2] Vollständiger Text bei Ghillanny, Diplomatisches Handbuch III, S. 36 ff.

erlegt worden, Etablissements für Kriegsmarine daselbst gar nicht und Kriegsschiffe nur in genau fixierter Größe und Zahl zu unterhalten. Von diesen schon längst als drückende Fessel empfundenen „ungeschicktesten Bestimmungen des Pariser Friedens“ [1] suchte sich nun Rußland gegen Ende des Jahres 1870 frei zu machen, wobei es zur Rechtfertigung seines Verhaltens ganz unverkennbar die clausula rebus sic stantibus heranzog. Das trat schon in dem Rundschreiben vom 19./31. Oktober [2] deutlich hervor, durch welches der russische Kaiser erklären ließ, in der gegenwärtigen Lage der Dinge, dans cet état des choses, könne er jene Stipulationen nicht länger als verpflichtend anerkennen, mehr aber noch im Verlauf der großmächtlichen Konferenzen [3], die auf Vorschlag Deutschlands zur Regulierung der ganzen Angelegenheit stattfanden. Diese Neuordnung ist nun in einer Form erfolgt, die für die Frage der positiv-praktischen Wirksamkeit der Klauseltheorie überaus bezeichnend und lehrreich ist. Ganz wie 1864 waren nämlich auch jetzt wieder die Mitunterzeichner des Pariser Friedens durchaus nicht der Ansicht, daß die Bestimmungen desselben durch irgendwelche Veränderung von Umständen schon rechtlich als beseitigt gelten könnten; insbesondere England hat auf der Konferenz die russischen Erklärungen von Anfang an umgedeutet zu bloßen „propositions que la Russie désire

[1] Bismarck, Gedanken und Erinnerungen II, S. 104.

[2] Cf. Martens, N.R.G. XVIII, S. 269 ff.

[3] Ein Abdruck sämtlicher Sitzungsprotokolle findet sich bei Martens, a. a. O., S. 276 ff. Nur ein paar besonders wichtige Belegstellen will ich hier aus ihnen beibringen. 1. Sitzung vom 17 Jan. 1871: „Le plénipotentiaire de Russie a signalé combien la situation actuelle en Europe est loin de celle qui existait à l'époque du Congrès de Paris“; „prenant en sérieuse considération les changements produits graduellement par la marche du temps“; „ces stipulations suggérées à une autre époque sous l'influence de conjonctures toutes différentes de la situation présente.“ 2. Sitzung vom 24. Jan.: „Combinaisons qui ne sont plus en accord avec l'actualité des choses.“ 3. Sitzung vom 3. Febr.: „Les stipulations du traité de Paris, écrites sous l'influence des événements alors encore trop récents de la guerre, ne se trouvent plus en accord aujourd'hui avec la situation créée par l'état de paix heureusement rétabli en Orient.“

nous faire par rapport à la révision qu'elle demande des stipulations du traité de 1856"[1]. Prinzipiell in der nämlichen, wiewohl vielleicht nicht so prononcierten Weise äußerten sich aber auch die Vertreter der übrigen Mächte[2]; ja was am allerbedeutsamsten ist, Rußland selbst hielt es während der Konferenzen für angezeigt, dieser Auffassung formell nicht zu widersprechen und so den zuerst eingenommenen Standpunkt von der unmittelbar juristischen Wirkung veränderter Umstände stillschweigend aufzugeben[3]. Freilich wurde ihm das sehr wesentlich dadurch erleichtert, daß es bei der damaligen politischen Lage[4] sicher sein konnte, sein Ziel praktisch doch zu erreichen, wie denn die beanstandeten Bestimmungen ja auch wirklich durch einen neuen Vertrag[5] schließlich aufgehoben und gemeinsam außer Kraft gesetzt worden sind.

Endlich an letzter Stelle mag noch eines Vorfalles aus den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts gedacht werden, bei dem Rußland in ganz ähnlicher Weise wie 1870 gegen die fortdauernde Rechtsgültigkeit einer internationalen Traktatsfestsetzung vorgegangen ist. Dieselbe war enthalten in dem Art. 59 des Berliner Vertrags vom 13. Juli 1878 und bestand sachlich in der vom russischen Kaiser abgegebenen Erklärung, es sei seine Absicht, die durch den vorhergehenden Artikel von der Türkei erworbene Stadt Batum am Schwarzen Meere zu einem Freihafen zu machen[6].

---

[1] Martens, a. a. O., S. 275. Ähnlich auch S. 283: „La Russie exprime aujourd'hui aux co-signataires du traité de 1856 le désir d'être déliée de ces engagements."

[2] Vgl. z. B. die Art, wie der deutsche Gesandte (Martens, a. a. O., S. 277) warm der Berücksichtigung empfiehlt „le désir du Gouvernement Impérial de Russie de voir les stipulations de 1856 soumises à une révision", oder auch die türkischen Erklärungen, S. 281.

[3] Am schärfsten kam das zum Ausdruck in der Tatsache, daß Rußland auch das, von uns auf S. 43 zitierte, Protokoll vom 17. Januar bereitwillig mit unterschrieb, „wiewohl seine ganze Aktion in der Frage dem dort ausgesprochenen Prinzip widersprach" (Heffter-Geffcken, Europäisches Völkerrecht, S. 184, Anm. 4).

[4] Vgl. hierzu S. 67, N. 1.

[5] Vom 13. März 1871; cf. Martens, a. a. O., S. 303 ff.

[6] Im französischen Originaltext (cf. Martens, N.R.G., II. Série, T. III,

Diese Bestimmung war auch zunächst wirklich zur Ausführung gelangt; doch wurde schon acht Jahre später, durch einen Ukas vom 23. Juni 1886[1], einseitig von Rußland die Freihafenstellung Batums wieder beseitigt. Die nähere Begründung, die man der ganzen Maßregel damals zu geben versuchte, läuft nun zwar keineswegs lediglich auf den Gedankengang der üblichen Klausellehre hinaus, insofern als daneben, in einem der Haupterklärung beigegebenen Memorandum, auch noch ein ganz anderer Gesichtspunkt geltend gemacht wurde[2]; immerhin bestand aber dasjenige Moment, auf welches sich Rußland in dem Ukas selbst ausdrücklich stützte, hier abermals in dem Hinweis auf die inzwischen eingetretene Veränderung der Umstände[3]. Ebensowenig jedoch wie der letztere bei dem früheren Vorkommnis widerspruchslos durchzudringen vermocht hatte, sollte das auch diesmal wieder der Fall sein. Wohl setzten die meisten Unterzeichner der Berliner Kongreßakte, da ihnen naturgemäß an der Freihafenqualität der entlegenen kleinasiatischen Stadt wenig liegen konnte, dem eigenmächtigen Verfahren Rußlands einen Protest nicht entgegen. Diejenige Macht aber, deren Flagge in Batum weitaus dominierte, d. h. England, verhielt sich durchaus anders: sie erhob formelle Einsprache gegen die einseitige Aufhebung des Art. 59[4]: sie erklärte ausdrücklich das uns bereits be-

---

1, S. 464: „S. M. l'empereur de Russie déclare que Son intention est d'ériger Batoum en port franc, essentialement commercial."

[1] Cf. Martens, N.R.G., II. Série, T. XIV, I, 169 ff.

[2] Vgl. Martens, a. a. O., S. 171: „L'article 59 occupe dans le traité de Berlin une place à part, car il' n'est pas, comme les autres, le produit d'un accord collectif, mais il borne à enregistrer une déclaration libre et spontanée de S. M. l'empereur Alexandre II." Wir werden uns mit dieser eigentümlichen „Einregistrierungstheorie", mit der Behauptung, daß manche Bestimmungen gar nicht zwecks rechtlicher Bindung, sondern lediglich zur Kundmachung und Verlautbarung unverbindlicher Absichten in den Text eines internationalen Vertrags aufgenommen würden, noch bei einem späteren Anlaß (S. 153 bei Anm. 2.) zu beschäftigen haben und verweisen deshalb jetzt einfach auf das dort zu sagende.

[3] Cf. Martens, S. 169: „Les circonstances, dans lesquelles la dite mesure avait été adoptée se sont beaucoup modifiées depuis."

[4] Angeblich übrigens auch nicht um materieller Interessen willen,

kannte Londoner Protokoll vom Jahre 1871 als hierdurch verletzt, kurz sie markierte auch in der 1886er Angelegenheit deutlich den Standpunkt, daß „keine Macht sich ihrer vertragsmäßigen Verbindlichkeiten anders entledigen könne, als unter Zustimmung ihrer Gegenkontrahenten, im Wege der freundschaftlichen Verständigung.

Mit den vier oben aufgeführten Beispielen mag es einstweilen sein Bewenden haben. An und für sich könnte es ja Bedenken erregen, schon aus einem so geringfügigen praktischen Erfahrungsmaterial allgemeine Schlüsse zu ziehen. Doch sind gerade bei unserem Falle Gründe vorhanden, die es erlauben, uns an dieser Stelle mit einer kleineren Zahl von Einzelbelegen zufrieden zu geben, als es sonst wohl gestattet wäre. Einmal nämlich werden wir auch im folgenden noch mehrmals Gelegenheit zur Zitierung praktischer Fälle finden[1] und dabei in dem entscheidenden Punkte stets die gleiche Erscheinung zu konstatieren haben, wie sie in sämtlichen vorhin genannten Beispielen übereinstimmend zutage tritt; dann aber und vor allen Dingen ist auf die Ausführungen zu § 6 zu verweisen, denen zufolge es schon als überaus schwierig, um nicht zu sagen direkt unmöglich gelten muß, auch nur der Vierzahl der von uns beigebrachten Belege eine entsprechende Menge konträr beweiskräftiger Vorkommnisse entgegenzuhalten.

Wenn wir nunmehr festzustellen suchen, was uns jene vier Fälle für die ganze hier zur Behandlung stehende Frage zu lehren vermögen, so ergibt sich folgendes. In erster Linie macht sich ein Moment bemerklich, welches wirklich zugunsten der positiv-juristischen Geltung der clausula

---

sondern bloß wegen des Prinzips der Vertragstreue als solchen. Vgl. die Depesche Roseberrys vom 13. Juli 1886: „Apart to the position of Great Britain as one of the powers, parties to the Declaration of the 19th January 1871 and to the Treaty of Berlin, Her Majesty's governement have little or no material interest in the question."

[1] Vgl. bes. S. 57, Anm. 3 (Fall des Luxemburger Besatzungsrechts), S. 172, Anm. 1 a. E. (Clayton-Bulwer-Vertrag), S. 188 ff., speziell 189, Anm. 3 (Barrière-Traktat) u. a. m.

rebus sic stantibus zu sprechen scheint: mit der Wahrnehmung, wie Sachsen bei der Leugnung seiner Lausitzer Verpflichtungen sich unverkennbar eines derartigen Gedankenganges bedient hat, wie 1864 Preußen und Österreich in bezug auf das Londoner Protokoll vom 8. Mai 1852 ganz ebenso verfuhren, wie endlich auch Rußland zu wiederholten Malen die vertragsaufhebende Wirkung veränderter Verhältnisse behauptete, ist immerhin soviel dargetan, daß die Klausellehre bisher schon nicht bloß in theoretisch wissenschaftlichen Völkerrechtssystemen existiert, sondern auch im praktischen Verkehrsleben der Staaten eine gewisse Rolle gespielt hat. Indes die näheren Umstände, unter denen letzteres geschah, sind keineswegs danach angetan, der Entstehung eines spezifischen Rechtssatzes als ausreichende Basis zu dienen.

Es ist nämlich darauf aufmerksam zu machen, daß die praktische Bezugnahme auf die Klausel doch stets nur eine einseitige war. Immer nur derjenige Staat, der sich durch einen alten Vertrag unangenehm beengt, in seinen Interessen beeinflußt fühlte, mit einem Worte immer nur der verpflichtete Partner, wenn wir diesen kurzen, aber freilich nicht überall ganz genau zutreffenden[1] Ausdruck brauchen wollen, ist es gewesen, der sich auf die Umgestaltung der Verhältnisse berufen und aus ihr das Erlöschen seiner Verbindlichkeit herzuleiten versucht hat; dagegen zeigt sich auf der anderen Seite regelmäßig das Bild, daß der Richtigkeit dieser Argumentation scharf widersprochen, der juri-

[1] Faßt man z. B. den Londoner Traktat vom Jahre 1852 über die Regelung der dänischen Erbfolge ins Auge, so ergibt sich, daß das 1864 die fortdauernde Gültigkeit desselben behauptende England und das sie bestreitende Preußen formell in ganz gleicher Lage waren: es handelte sich bei dem einen wie bei dem andern um die Verbindlichkeit, die Sukzession des neuen Königs Christian im vollen Umfange anzuerkennen. Trotzdem darf auch hier, wenigstens materiell, von dem Verhältnis eines berechtigten Staats zu einem verpflichteten gesprochen werden, weil die Erhaltung der dänischen Gesamtmonarchie für die Politik des ersten Staats nur günstig und erwünscht, dagegen für die des zweiten überaus nachteilig war.

stische Fortbestand des Traktats energisch verfochten wird. Bei dieser diametralen Gegensätzlichkeit der Beurteilung ist aber von vornherein dem ersten und obersten Prinzip aller internationalen Rechtsbildung nicht genügt, nach welchem eine solche gerade nur aus irgendeiner Übereinstimmung mehrerer Staaten hervorgehen kann.

Letzteres Erfordernis, welches zunächst bei der ausdrücklichen Normsetzung ganz deutlich darin zutage tritt, daß zu derselben nicht isolierte Erklärungen der einzelnen Staaten, sondern bloß gemeinsame, aufeinander bezogene Aktionen ausreichend und imstande sind, ist der stillschweigenden Rechtsbildung mutatis mutandis genau so charakteristisch und wesentlich. Daher erscheint z. B., bloß in diesem Sinne verstanden und speziell in Anwendung auf das Völkerrecht, auch beispielsweise die Förmelung Windscheids[1] — mit der man sich im übrigen durchaus nicht zu identifizieren braucht — als völlig zutreffend, es müsse bei jedem Gewohnheitsrecht „der Ausdruck einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung des Kreises, für welchen es behauptet wird, gefunden werden können". Ist dem aber wirklich so, so schließt das offenbar vor allem auch dies mit ein, daß die beiden in concreto beteiligten Parteien über die Beurteilung der Sache immer ganz einig gewesen sein müssen, widrigenfalls eine zugunsten des fraglichen Gewohnheitsrechts sprechende Übungshandlung von vornherein gar nicht zu entstehen vermochte; läßt sich doch die gesamte Bildung von internationalem jus non scriptum näher bloß in der Weise konstruieren, daß aus der stets von neuem beobachteten Übereinstimmung dieser zuletzt der allgemeine Schluß gezogen wird, derartiges sei als präsumtiver Wille der Kulturstaaten schlechthin und überhaupt anzusehen. Aus alledem erhellt, wie wenig die von uns analysierten historischen Vorkommnisse als positive Unterlage und Stütze der behaupteten Klauselnorm heran-

---

[1] Pandekten § 16 im Eingange.

gezogen werden dürfen. Denn selbst völlig zugegeben, daß dafür auf der einen Seite, bei den jeweils verpflichteten Mächten, die geeigneten Voraussetzungen wirklich vorhanden waren, so fehlte es an ihnen doch jedenfalls unbedingt auf der anderen, da hier die Gläubigerstaaten eben stets eine ganz entgegengesetzte Auffassung wie jene an den Tag legten. Wo aber niemals eine Übereinstimmung in concreto zu konstatieren ist, da kann natürlich auf ein innerhalb der ganzen Völkerrechtsgemeinschaft akzeptiertes jus non scriptum erst recht nicht geschlossen werden. Das ist umsoweniger zulässig, als einige Male, bei den Ereignissen der Jahre 1864 und 1871, die Zahl der der clausula opponierenden Staaten notorisch eine größere war wie die der für sie eintretenden.

Zu den Erwägungen dieser Art kommen nun aber unterstützend noch andere hinzu. Es kann nämlich begründeten Zweifeln unterworfen werden, ob auch nur die vorhin gemachte Annahme wirklich zutreffend ist, daß wenigstens die Haltung der Schuldnerstaaten an sich für gewohnheitsrechtliche Übung der clausula sprechen würde. Sollte das tatsächlich der Fall sein, so müßte in erster Linie auch bewiesen werden können, daß die Betreffenden immer optima fide ein spezifisches Recht im Sinne hatten, die Erfüllung der fraglichen Verbindlichkeiten wegen geänderter Umstände verweigern zu dürfen. Gerade diese eigene Gutgläubigkeit erscheint aber aus verschiedenen Gründen ziemlich problematisch. So ist es beispielsweise Tatsache, daß einige Staaten sich bei Anfechtung ihrer Verpflichtungen nicht ausschließlich auf die clausula stützten, sondern außerdem noch die Heranziehung anderer Momente für angezeigt hielten [1] und damit selber nicht allzu großes

---

[1] Vgl. u. a. die Batum-Angelegenheit, bei der ja Rußland sehr wesentlich auch mit der „Einregistrierungstheorie“ operierte. In ähnlicher Weise haben 1864 Preußen und Österreich neben dem Gesichtspunkt veränderter Verhältnisse noch denjenigen der Nichterfüllung gewisser, 1852 von Dänemark übernommenen Verbindlichkeiten („non-accomplissement de conditions préliminaires“) geltend gemacht.

Zutrauen auf die juristische Durchschlagskraft der ersteren bekundeten. Fernerhin ist in Anschlag zu bringen, wie bereitwillig man teilweise die ursprüngliche Argumentation hinterher ganz aufgab[1] oder sich doch mindestens zu gewissen Konzessionen an den Standpunkt des Gegners bereit finden ließ[2]. Endlich muß es noch als sehr bezeichnend gelten, daß oft die nämlichen Staaten, die in der Rolle des Verpflichteten mit der Anwendbarkeit der Klausel durchaus einverstanden sind, sich ihr höchst abgeneigt zeigen, sobald sie wider sie selbst als Berechtigte gekehrt werden soll[3].

---

[1] So Rußland 1871 in der Pontusfrage; vgl. S. 51 bei Anm. 3.

[2] So Sachsen 1845 in Bezug auf die kirchenrechtlichen Verhältnisse der Lausitz; vgl. S. 47.

[3] Ein Beleg hierfür läßt sich unter nochmaliger Anknüpfung an die Schleswig-Holsteinsche Sache gewinnen. Wir wissen, daß bei dieser die deutschen Großmächte unverkennbar für die vertragsaufhebende Wirkung von res mutatae sich ausgesprochen haben. An anderer Stelle jedoch verhielt sich in diesem Punkte sowohl Österreich wie Preußen völlig entgegengesetzt. Und zwar geschah das seitens des ersteren hinsichtlich der Lausitzer Frage, im Verhältnis zu Sachsen, dagegen seitens des letzteren im Falle des Luxemburger Besatzungsrechts. Da die zweitgenannte Angelegenheit in den vorliegenden Untersuchungen noch nicht berührt wurde, gleichzeitig aber für unsere Zwecke in mehrfacher Beziehung recht instruktiv ist, so mag hier eine kurze Darstellung derselben Platz finden. Im Anschluß an Art. 67, Abs. 3 der Wiener Kongreßakte, durch den die Stadt Luxemburg ganz allgemein zur deutschen Bundesfestung erklärt wurde, hatte speziell Preußen auf Grund verschiedener völkerrechtlicher Erwerbstitel (bes. zu beachten der Frankfurter Vertrag mit dem König der Niederlande vom 8. November 1816; Klüber, Öffentliches Recht des deutschen Bundes, 4. Aufl., S. 280, N. 3) die Befugnis erlangt, in der Hauptsache die Besatzungstruppen dieses Platzes zu stellen. Als dann durch die Ereignisse des Jahres 1866 das Ende des deutschen Bundes herbeigeführt worden war, nahm die luxemburgische Regierung der preußischen gegenüber sofort den Standpunkt ein, letztere habe unter den veränderten Verhältnissen kein Recht mehr, in jener fremden Festung Garnison zu halten (vgl. die Erklärung Bismarcks im norddeutschen Reichstag am 1. April 1867; Hahn, Zwei Jahre preußisch-deutscher Politik, S. 582). Diese Meinung von der eo ipso eingetretenen Hinfälligkeit des Besatzungsrechts wurde jedoch von Preußen absolut nicht gebilligt; vielmehr vertrat dasselbe in amtlichen und halbamtlichen Erklärungen entschieden die Ansicht, es bliebe lediglich „weiterer Erwägung und Verständigung der beiden beteiligten Mächte vorbehalten, inwieweit sie den in Rede stehenden Vertrag aufrecht erhalten oder etwa abändern wollten“ (Hahn, a. a. O., S. 589). Tatsächlich sind dann auch erst durch „nouveaux arrangements“, durch den bekannten, von den europäischen Großmächten mitunterzeichneten Vertrag vom 11. Mai 1867 (Ghillany, Diplomatisches Handbuch, Bd. III, S. 408 ff.)

Angesichts aller dieser Umstände wird man gewiß mit der Möglichkeit, vielleicht sogar der großen Wahrscheinlichkeit zu rechnen haben, daß nicht einmal seitens der auf Umgestaltung der Verhältnisse sich wirklich berufenden Staaten an eine wahre Rechtsübung der clausula gedacht wurde; im Gegenteil erscheint durch sie die Vermutung sehr nahe gelegt, daß die letzteren die von der Theorie ausgebildete Klausellehre bloß als politisch brauchbares Hilfsmittel zur Bekämpfung drückend gewordener Vertragspflichten benutzten, ohne selbst von der juristischen Zulässigkeit ihres Verhaltens durchdrungen zu sein. Damit wäre dann aber auch der letzte schwache Anhalt geschwunden, in jenen Vorkommnissen praktische Belege zugunsten der behaupteten Rechtsnorm erblicken zu dürfen: wenn nach den früher gegebenen Ausführungen immerhin noch einseitige Versuche einer Rechtsübung möglich blieben, Versuche freilich, die stets auf den nachdrücklichen Widerstand der Gegenkontrahenten stießen und also schon deshalb nie zur Ausbildung einer positiv-juristischen Norm führen konnten, ist nunmehr auch dies noch mindestens recht fraglich geworden.

In Summa: das von uns untersuchte Material ist so ungeeignet wie nur möglich, der Annahme einer stillschweigend-gewohnheitsrechtlichen Sanktionierung der clausula irgendwelche positive Stütze zu gewähren; weit entfernt, für eine solche zu sprechen, vermag es umgekehrt nur aufs Entschiedenste wider sie zu zeugen.

§ 6.

Wie bereits (auf S. 53) angedeutet wurde, bietet unsere Beweisführung, daß die clausula rebus sic stantibus bis auf den heutigen Tag auch nicht als Bestandteil des völker-

---

dem „changement apporté à la situation du grand-duché par suite de la dissolution des liens qui l'attachaient à l'ancienne confédération germanique" praktisch wirksame Folgen zugesprochen, eine grundsätzliche Neuordnung des Verhältnisses vereinbart worden.

rechtlichen ius non scriptum sich dartun läßt, in gewisser Beziehung noch Gelegenheit zur Beanstandung. Es beruht das auf derselben Schwierigkeit, die wegen der eigentümlichen Natur und Beschaffenheit des Gewohnheitsrechts mehr oder weniger überall wiederkehrt, wo der Nachweis resp. wie in unserem Falle die Widerlegung eines solchen unternommen wird; bleibt doch dem Gegner trotz aller konkreten Belege nach der einen oder anderen Richtung hin stets noch die Chance, durch Anführung einer entsprechend größeren Zahl entgegengesetzter Beispiele zu zeigen, daß jene bloß seltene Ausnahmefälle darstellen und deswegen einen allgemeinen Schluß in ihrem Sinne nicht gestatten. Gerade bei unserem Spezialproblem mag aber ein derartiger Versuch von vornherein gar nicht so aussichtslos dünken, denn nicht bloß haben wir für unsere Auffassung verhältnismäßig nur wenig Einzelbeweise beigebracht, sondern es kann sich auch die gegenteilige Meinung unleugbar auf zahlreiche geschichtliche Vorkommnisse berufen, die ihr für den ersten Augenblick sehr günstig zu sein scheinen.

Unter diesen Umständen macht sich nun zur Ergänzung unserer Argumentation noch eine nähere Präzisierung dessen notwendig, was für Merkmale historisch gegebene Fälle unbedingt aufweisen müssen, wenn sie in Wirklichkeit für eine positiv-rechtliche Einführung der Klausel sprechen sollen. Wir werden dabei zu dem Resultate gelangen, daß von dem gesamten umfänglichen Gegenmaterial, an das man zunächst wohl zu denken geneigt wäre, bestenfalls nur ein geringfügiger Bruchteil den zu erhebenden Anforderungen wahrhaft zu genügen vermöchte.

Vor allem ist eine ganze große Gruppe auszuscheiden, bei der sorgfältige Prüfung des Sachverhalts zu dem Ergebnis führen muß, daß hier überhaupt gar keine rechtliche Aufhebung des Vertrags und also noch viel weniger eine Aufhebung durch veränderte Umstände vorliegt. Zur Veranschaulichung und Erläuterung mag auf ein praktisches Beispiel Bezug genommen werden.

Im Jahre 1469 übertrug der dänisch-norwegische König Christian I. auf seinen Schwiegersohn Jakob II. von Schottland an Stelle der ausbedungenen Mitgift von 60 000 rheinischen Gulden die Arkaden und Shetlandinseln, behielt aber sich und seinem Staate gleichzeitig die Befugnis vor, durch nachträgliche Zahlung den Rückfall derselben an den Vorbesitzer zu bewirken. Weil jedoch eine wirkliche Auslösung der verpfändeten Inselgruppen aus Geldmangel nie zustande kam, so blieben dieselben dauernd unter der Herrschaft Schottlands und weiterhin des diesem folgenden vereinigten Königreichs von Großbritannien. Demgemäß haben wir jetzt den Tatbestand vor uns, daß ein durch Staatsvertrag[1] sichergestellter Anspruch jahrhundertelang nicht geltend gemacht wurde, und damit erhebt sich notwendig die Frage, ob vielleicht das bisher Verabsäumte heute noch nachgeholt werden darf.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß im allgemeinen und prima facie hierauf eine entschiedene Verneinung zu erwarten ist, d. h. man wird weit überwiegend der Ansicht begegnen, daß die noch aus dem Mittelalter stammende Einlösungsbefugnis jetzt ganz antiquiert sei und nicht mehr zu Recht bestehen könne. Indes diese Auffassung entbehrt, wie noch neuerdings von einem geborenen Schottländer[2] in eingehenderen Untersuchungen gezeigt wurde, der festen und ausreichenden Grundlage. Selbstverständlich haben wir an dieser Stelle nicht nötig, uns auf alle Details der Beweisführung einzulassen, sondern dürfen uns mit der Hervorhebung eines Hauptpunktes begnügen, welcher speziell für unsere Zwecke von Wichtigkeit ist. Derselbe besteht in dem Umstande, daß der internationalen Rechtsordnung an-

[1] Daß es sich bei dem 1469er Traktat trotz des privatfürstenrechtlichen Beiwerks wirklich um einen solchen handelte, muß hier zur Vermeidung allzugroßer Weitläufigkeit einfach vorausgesetzt werden.

[2] Gilbert Goudie, in den Proceedings of the Society of Antiquaries of Scotland. Ich verdanke die Kenntnis der Schrift einer freundlichen Mitteilung des Herrn Prof. Dr. Kahle in Heidelberg. Sie ist angeführt in „Nord und Süd“, Bd. 83, S. 238.

erkanntermaßen die Verjährung als technisch-juristisches Institut durchaus fremd ist[1]. Hier vermag niemals der einfache Zeitablauf als solcher irgendwelche Rechtsverschiebungen zu erzeugen, namentlich die durch Verträge gewonnenen Befugnisse aufzuheben — ein derartiger Erfolg kann erst dort in Frage kommen, wo noch etwas anderes hinzutritt, wo nämlich unverkennbar die beteiligten Staaten selber durch die lange, inzwischen verstrichene Frist dahin beeinflußt worden sind, dem betreffenden Vertrage keine fernere Wirksamkeit mehr beizumessen.

Schon aus dieser Feststellung resultiert eine bedeutende Verengerung desjenigen Kreises historischer Vorkommnisse, den man bei oberflächlicherer Betrachtung vielleicht zur Begründung der clausula rebus sic stantibus für geeignet halten möchte: indem ganz allgemein gezeigt wurde, daß im Völkerrecht der Zeitablauf immer nur durch das Medium des von ihm determinierten Staatenwillens juristische Wirkungen äußern kann, ist offenbar insbesondere auch dargetan, daß er allein selbst dann nicht genügt, wenn er mit wesentlicher Veränderung der Umstände kombiniert auftritt. Wir gehen nunmehr einen Schritt weiter und untersuchen diejenigen Fälle, bei denen das obige für die Beseitigung vertragsmäßiger Rechte unerläßliche Moment wirklich gegeben ist, oder direkt auf das vorhin gebrauchte konkrete Beispiel angewandt, wir fingieren jetzt, daß sich sowohl auf Seiten des skandinavischen Heimfallsberechtigten wie des rückgabepflichtigen Englands eine ausdrücklich erklärte Willensmeinung[2] des Inhalts konstatieren lasse, an

---

[1] Vgl. u. a. von Liszt, Völkerrecht (2. Aufl. 1902), S. 155: „Die Verjährung hat völkerrechtlich weder als acquisitive (insbesondere als Ersitzung) noch als extinktive die Kraft einer rechtserheblichen Tatsache."

[2] Eine solche wird zu dem Zwecke angenommen, damit über den Sachverhalt selber absolut kein Zweifel mehr möglich bleibt. An und für sich würden natürlich auch stillschweigend dokumentierte Verzichtsabsichten genügen, vorausgesetzt nur daß auf das wirkliche Vorhandensein derselben mit hinlänglicher Sicherheit geschlossen werden kann. Gerade hieran pflegt es aber bei Folgerungen bloß aus konkludenten Handlungen

eine Realisierung des 1469 stipulierten Einlösungsrechts sei gegenwärtig nicht mehr zu denken. Es fragt sich nun, ob mit Fällen dieser Art etwas für den Nachweis internationalrechtlicher Gültigkeit der Klausel auszurichten ist. Darauf kann die Antwort nur lauten: Nichts, aber auch gar nichts. Wohl steht jetzt das Eine mit aller Sicherheit fest, daß die betreffende Traktatsbestimmung ihre juristische Gültigkeit verloren hat. Aber um das zu erklären, reicht schon vollständig die Tatsache aus, daß beide Kontrahenten sich in diesem Sinne übereinstimmend geäußert haben, anders ausgedrückt, es greift nunmehr einfach die altbekannte Regel Platz, daß offenkundiger mutuus dissensus ganz generell und unterschiedslos die Traktate wieder aufhebt, womit der behaupteten Spezialnorm von der vertragsaufhebenden Kraft geänderter Umstände von vornherein gar kein Raum zur eigenen und selbständigen Entfaltung mehr gelassen ist.

Auf diese Weise scheint sich für die in Frage stehende Beweisführung eine logische Scylla und Charybdis zu ergeben, an der schlechterdings nicht vorbeizukommen ist. Denn eine von den zwei eben erörterten Möglichkeiten muß doch wohl jedenfalls vorhanden sein: Entweder liegt bei den zugunsten der clausula anzuführenden Fällen die Sache so, daß es über das Schicksal des betr. Vertrags noch gar nicht zu einer irgendwie gearteten Willenserklärung beider beteiligten Staaten selber gekommen ist; dann wird notwendig zu wenig bewiesen, weil nach völkerrechtlichen Grundprinzipien der Traktat, mag er noch so lange Zeit unausgeführt geblieben sein und sachlich noch so wenig in die dermaligen Verhältnisse hereinpassen, überhaupt nicht als beseitigt gelten darf. Oder aber man ist wirklich in der Lage, das für seine Aufhebung recht eigentlich entscheidende Erfordernis als gegeben darzutun; dann wird wieder umgekehrt zu viel bewiesen, weil hier gar nicht

---

nur zu oft zu fehlen, und speziell für den Fall der Orkneys scheinen mir die Momente, die nach dieser Richtung hin etwa anzuführen wären, in keiner Weise ausreichend zu sein.

mehr der ursprünglich gesuchte Aufhebungsgrund, sondern ein weit umfassenderer Rechtssatz praktisch belegt wird.

Nichtsdestoweniger wäre es verfehlt, wollte man daraufhin den Nachweis der gewohnheitsrechtlichen Klausel als logisch-begrifflich ausgeschlossen, an einem unentrinnbaren Dilemma scheiternd, ausgeben, und zwar deshalb, weil jene Disjunktion genau genommen doch nicht ganz schlüssig ist. Es bleibt nämlich bei ihr die Möglichkeit unberücksichtigt, daß in concreto außer der Tatsache neuer, unter sich harmonierender Parteiwillenserklärungen auch noch besondere Nebenkriterien vorhanden sein können, und daß dann vielleicht diese qualifizierten Fälle geeignetes Beweismaterial für den Spezialsatz der clausula rebus sic stantibus zu liefern fähig sind. Da dies nun tatsächlich der Fall ist, so muß die theoretische Konstruierbarkeit einer gewohnheitsrechtlichen Ausbildung der Klausel vor wie nach zugestanden werden. Gleichzeitig läßt sich allerdings — und rein praktisch wird das so ziemlich zu demselben Resultat wie eine allgemein logische Unmöglichkeit des Beweises führen — mit Bestimmtheit voraussehen, daß es meist überaus schwierig sein wird, das reale Gegebensein der erforderlichen Detailmomente vollüberzeugend darzutun.

Suchen wir jetzt am Schlusse unseres ganzen Gedankenganges noch die nähere Beschaffenheit der letzteren kurz zu präzisieren, so wäre da an erster Stelle naturgemäß zu verlangen, daß der von den konkreten Parteien an den Tag gelegte Wille, den betr. Vertrag nicht mehr als gültig zu behandeln, nicht so abstrakt und schlechthin, sondern mit der ausdrücklichen Spezialmotivierung erklärt wurde, solches geschehe lediglich und im Hinblick auf die große mittlerweile eingetretene Veränderung der Verhältnisse; zum mindesten muß in anderer Weise, aus der Gesamtheit der Begleitumstände, geschlossen werden können, daß ein derartiger Zusammenhang zwischen beiden Erscheinungen besteht. Das will besagen, daß es nicht genügt, bloß getrennt für sich hier das Vorhandensein der res mutatae, dort jener

staatlichen Willensstimmung zu konstatieren; vielmehr hat man auch die gegenseitige Verknüpfung, die Tatsache, daß das zweite aus dem ersten gefolgt ist, gewissermaßen den psychologischen Kausalnexus darzulegen, wenn ich mich dieses bezeichnenden, wiewohl sachlich anfechtbaren Ausdrucks bedienen darf.

Aber auch das würde für sich allein noch keineswegs ausreichen; es liegt ja auf der Hand, daß überall, wo aus rein politischen Erwägungen auf einen Vertrag verzichtet wird, wo man einen Anspruch freiwillig und bloß deshalb fallen läßt, weil seine Geltendmachung infolge der Umgestaltung aller Verhältnisse nicht länger opportun und dem eigenen Vorteil entsprechend scheint, die ersten und unerläßlichsten Voraussetzungen für die Statuierung eines spezifischen Rechtssatzes fehlen. Welcher Art wieder die letzteren sind, was für faktische und sozialpsychologische Merkmale positiv gegeben sein müssen, wenn aus den betr. Fällen schließlich eine generelle, für die einzelnen Staaten event. auch wider ihren Willen maßgebende Rechtsnorm soll gefolgert werden können, das zu untersuchen würde hier zu weit führen, denn es liefe nach Lage der Dinge einfach darauf hinaus, an einem Einzelproblem die ganz allgemeine Frage zu erörtern, unter welchen Bedingungen überhaupt internationales Gewohnheitsrecht zur Entstehung gelangen kann. Demgemäß will ich mich an dieser Stelle bloß mit einer kurzen Erinnerung an das Moment der spezifischen Rechtsübung, des Handelns opinione juris, begnügen, ohne den Begriff des letzteren selbst näher zu analysieren.

Wir sehen, es sind recht mannigfache und zum Teil äußerst schwer zu vermeidende Klippen, an denen der Versuch, mit Hilfe praktisch-historischer Fälle den Nachweis einer positiv-rechtlichen Einführung der Klausel zu führen, Schiffbruch leiden kann; man wird es daher jetzt auch als ein nichts weniger wie leichtes Unternehmen bezeichnen dürfen, wahrhaft einwandsfreie Beispiele überhaupt ausfindig

zu machen. Mir selbst ist jedenfalls nicht ein einziges bekannt, das den oben aufgestellten Erfordernissen nach allen Richtungen hin entspräche. Deshalb kann und soll aber natürlich nicht die Möglichkeit in Abrede gestellt werden, daß hier und da vielleicht doch vollbefriedigendes Material sich aufzeigen ließe; es ist bloß darauf aufmerksam zu machen, daß derartig vereinzelte und gelegentliche Vorkommnisse für allgemeine Schlußfolgerungen unbrauchbar wären. Wir haben in § 5 immerhin eine gewisse Anzahl Fälle kennen gelernt, die direkt wider die gewohnheitsrechtliche Einsetzung der clausula zeugen, und um diese zu entkräften, würde es sicherlich schon einer ziemlich regelmäßigen und umfangreichen Gegenübung bedürfen. Daß aber eine solche dargetan werden könnte, halte ich nach Lage der Sache geradezu für ausgeschlossen. —

Mit alledem erscheint jetzt die in Abschnitt II zu lösende Aufgabe als beendet. Wir haben zuerst (§ 4) gezeigt, daß die Art, wie die communis opinio die völkerrechtliche Geltung der clausula zu demonstrieren sucht, von vornherein und begrifflich verfehlt ist; wir haben weiterhin (§ 5) festgestellt, daß in der internationalen Praxis gewichtige Zeugnisse zu Ungunsten der positiv-juristischen Existenz jener zu finden sind; wir haben endlich (§ 6) dargetan, daß und warum es so gut wie gar keine Erfolgsaussicht bietet, in letzterer Beziehung den entsprechenden Gegenbeweis anzutreten. Das Gesamtergebnis dieser Untersuchungen ist, daß die in unendlich vielen Lehrbüchern und Abhandlungen vorgetragene Klauseltheorie als jeder festen Unterlage entbehrend gelten muß, d. h. es ist wieder einmal nach einer Spezialrichtung hin der Nachweis erbracht, wie begründet Jellineks[1] Klage ist, daß „in den Systemen des Völkerrechts noch immer das alte Naturrecht seine wohlbekannten Orgien feiert".

In der Tat ist das der schwerwiegendste Fehler, der

[1] Vgl. System der subjektiven öffentlichen Rechte (1892), S. 297.

der Wissenschaft des Völkerrechts im großen und ganzen heute noch anhaftet, und der es vor allen Dingen verschuldet hat, daß sich diese Disziplin bisher so wenig der ihr gebührenden Wertschätzung erfreut. Hierin ist eine allmähliche Besserung nur dann zu erwarten, wenn jene in weiser Selbstzucht allgemein dazu übergehen wird, sich von Haus aus strikt auf Darstellung bloß der objektiv gültigen Internationalnormen zu beschränken, dagegen auf alle subjektiven Raisonnements grundsätzlich zu verzichten. Zu diesem Zweck ist aber unbedingt erforderlich, daß die Wissenschaft bei jeder einzelnen Norm [1], bevor sie dieselbe als wahrhaft gegeben statuiert, in eingehender und mühevoller Untersuchung des von den Staaten praktisch-gewohnheitsmäßig beobachteten Verhaltens zeigt, daß sie aus dem Willen der letzteren und nur dieser als spezifische Rechtsnorm hergeleitet werden kann. Verfährt man streng nach diesem, selbstverständlich ausgebreitetste Geschichtskenntnisse voraussetzenden Prinzip, scheidet man rücksichtslos alle Sätze aus, bei denen weder direkt noch auch nur mittelbar, durch zwingenden Analogieschluß usw., eine derartige Intention der zur positiven Rechtssetzung allein befugten Potenzen wirklich sich dartun läßt, so wird gewiß rein äußerlich das System des Völkerrechts überaus zusammenschrumpfen. Aber was es hier verliert, das gewinnt es überreichlich in anderer Beziehung, denn mit einer Methode, die „sich bemüht, den Wegen nachzugehen, auf denen das Reale lebend sich bewegt“ [2], wird schließlich zu einem gewissen Bestande objektiv nachgewiesener und allgemein anerkannter Normen zu gelangen sein, wogegen die subjektiv-naturrechtliche Methode immer nur im Kreise herumführt. Gerade die letztere aber wird eben leider noch immer, bewußt oder unbewußt, überwiegend zur Anwendung gebracht: statt durch sorgfältige Erforschung des historisch

[1] Abgesehen natürlich von den, selbst heute noch verhältnismäßig seltenen Fällen, in denen eine ausdrücklich erfolgte Regelsatzung vorliegt.
[2] Stoerk, Zur Methodik des öffentlichen Rechts (1885), S. 8.

gegebenen Erfahrungsmaterials klarzulegen, was die völkerrechtlichen Subjekte selber als von ihnen juristisch gewollte Verkehrsnormen dargetan haben und was nicht, hat man das System derselben nur zu oft, bestenfalls unter nachträglicher Hinzufügung einer leichten „geschichtlichen Retouche[1]", bloß nach subjektiv vernünftig scheinenden Gesichtspunkten zu gewinnen und auszubauen gesucht, uneingedenk des Lessingschen Wortes, „wieviel andächtig Schwärmen leichter als gut Handeln ist".

---

[1] Stoerk, a. a. O., S. 34.

Dritter Abschnitt.

Die eminente Gefährlichkeit der spezifisch-juristisch verstandenen Klausel.

§ 7.

Durch die Ausführungen der §§ 4—6 ist gezeigt worden, daß die clausula rebus sic stantibus für den derzeitigen status jedenfalls noch keinen Bestandteil der positiv-gültigen Völkerrechtsordnung darstellt. Indes das auch zugegeben, so wäre damit natürlich über die zukünftige Gestaltung noch gar nichts ausgesagt: es wäre möglich, daß dieser Sachverhalt materiell einen empfindlichen Mangel des internationalen Normenkomplexes bedeutete und demgemäß de lege ferenda, wie man für innerstaatliche Verhältnisse sich ausdrücken würde, seine baldige Änderung zu wünschen und auch praktisch zu erwarten bliebe.

Wie es nun hiermit in Wirklichkeit steht, ob tatsächlich die Klausel Aussicht hat, die ihr vorläufig bestimmt fehlende formale Sanktionierung durch die Staaten späterhin noch beigelegt zu erhalten, das ist natürlich eine Frage, die nicht mit voller Sicherheit beantwortet werden kann; immerhin ist ein recht wertvolles Indizium vorhanden, welches, zum mindesten für die nächste Zukunft, ihre Aussichten so ziemlich gleich Null erscheinen läßt.

Hinsichtlich der meisten, erst neuerdings entstandenen Völkerrechtsnormen vermag man nämlich übereinstimmend

die Beobachtung zu machen, daß dieselben lange Zeit, bevor sie generell als solche formuliert und ausgesprochen wurden, zunächst von konkreten Parteien ad hoc vereinbart zu werden pflegten. Um das durch ein einzelnes Beispiel zu illustrieren, so hat jetzt bekanntlich infolge der auf der Haager Friedenskonferenz beschlossenen (5.) Konvention „pour le règlement pacifique des conflits internationaux" die Idee der schiedsgerichtlichen Streitschlichtung zwischen Staaten eine gewisse allgemeine, wiewohl sachlich höchst verklausulierte Anerkennung gefunden. Aber schon ehe dies formell vollzogen war, durfte man mit Bestimmtheit darauf rechnen, daß es über kurz oder lang zu einer derartigen Einigung kommen würde. War doch ganz abgesehen von den vielen erst hinterher, nach bereits ausgebrochenem Konflikt, der schiedsgerichtlichen Regulierung überwiesenen Fällen, die sogen. kompromissarische Klausel, d. h. die Verpflichtung, alle aus dem betreffenden Traktate sich etwa ergebenden Streitigkeiten arbiträr entscheiden zu lassen, schon in den Text zahlreicher Handels- und Freundschaftsverträge[1], des Weltpostvereins, der Brüsseler Antisklavereiakte usw. usw. eingerückt worden. Wäre nun Entsprechendes auch für die clausula rebus sic stantibus nachweisbar, mit anderen Worten ließe sich zeigen, daß häufig in Einzeltraktaten von den Kontrahenten expressis verbis verabredet wurde, jene sollten durch wesentliche Veränderung der Umstände ihre Gültigkeit verlieren, so würde zweifellos auch ihr ein günstiges Prognostikon hinsichtlich einer späteren Allgemeineinführung ins positive Völkerrecht zu stellen sein. Denn indem die betreffenden Parteien sich ausdrücklich für die Aufnahme entschieden, trat darin offenbar jedesmal eine entschiedene Überzeugung des Inhalts zutage, die Klausel sei als sachlich angemessen und empfehlenswert anzusehen; wenn aber eine solche Auffassung erst einmal in concreto

[1] Bez. dieser vgl. die Angaben v. Melles in Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechts, III, S. 253 ff.

mit einer gewissen Regelmäßigkeit zu konstatieren ist, dann wird aller Voraussicht nach auch die grundsätzliche und generelle Anerkennung nicht mehr allzulange auf sich warten lassen.

In der Tat sind derartige Stipulationen praktisch wiederholt vorgekommen. Zum Beleg soll hier auf ein historisches Vorkommnis aus dem 18. Jahrhundert etwas näher eingegangen werden, welches in verschiedenartiger Hinsicht recht lehrreich ist.

Als Ende des Jahres 1740 Friedrich der Große in Schlesien einfiel, suchte die Hauptstadt Breslau von Anfang an zwischen den kriegführenden Parteien eine mittlere Stellung einzunehmen [1]. Demgemäß verweigerte sie, gestützt auf ein altes ihr zustehendes Privileg, das sogen. jus praesidii, zunächst die Aufnahme einer österreichischen Besatzung und wünschte dann auch von Preußen die Anerkennung ihres Standpunkts der Nichtbeteiligung zu erlangen. Das glückte ihr auch tatsächlich durch den am 3. Januar 1741 zustande gekommenen „Neutralitätsvertrag“ [2] mit König Friedrich, kraft dessen der letztere ihr überaus günstige Bedingungen wie Freiheit von Kontributionen und Leistungen aller Art, Nichtbesetzung durch preußische Truppen usw., bewilligte. Der Fülle dieser Zugeständnisse gegenüber, die den Breslauer Ratsherrn das glücklich zustande gebrachte Werk geradezu als „Meisterwerk der Diplomatie“ erscheinen ließ, hatte Friedrich der Große zu seinen eigenen Gunsten nur eine einzige Bestimmung ge-

[1] Näheres hierüber s. bei Grünhagen, „Friedrich der Große und die Breslauer in den Jahren 1740/41“, S. 59 ff.

[2] Daß unter den gegebenen Verhältnissen genau genommen diese völkerrechtliche Bezeichnung keine Anwendung hätte finden dürfen, ist klar, und auch bei den preußischen Unterhändlern stieß sie ursprünglich auf schwere Bedenken: erst der König selbst, der hier wie überall nur auf das Sachliche Gewicht legte, hat die gemachte Proposition endgültig akzeptiert (cf. Grünhagen, a. a. O., S. 77). In Wirklichkeit konnte auf den ganzen Formalskrupel wenig mehr ankommen, nachdem man sich einmal entschlossen hatte, eine einfache Territorialstadt zur Paktierung über militärische politische Dinge, d. h. durchaus anomaler Weise als internationales Vertragssubjekt überhaupt zuzulassen.

troffen, allerdings eine solche, daß er sofort mit vollem Recht seinem Kriegsminister schreiben durfte: „Breslau gehört mir"; er hatte nämlich den ihm vorgelegten Vertrag bloß mit der Klausel unterschrieben: „bei den jetzigen Konjunkturen und so lange dieselben dauern werden". Was das zu bedeuten hatte, wurde den Breslauern erst klar, als nach wenig über einem halben Jahr der König plötzlich erklärte, es müsse jetzt mit der Neutralität ein Ende haben, und sich am 10. August 1741 der Stadt durch raschen Handstreich bemächtigte. Formellrechtlich war gegen dieses Verfahren, man mochte im übrigen über dasselbe denken wie man wollte, nichts einzuwenden, denn daß die früheren „Konjunkturen" nicht mehr bestanden, nachdem mittlerweile die Mollwitzer Schlacht von den Preußen gewonnen und auch sonst noch vieles anders geworden war, konnte von niemandem in Abrede gestellt werden.

Eine derartige ausdrückliche Stipulierung der clausula, wie sie in dem eben geschilderten Vorkommnis aus dem ersten schlesischen Kriege zutage tritt, würde nun auch sonst mehrfach noch nachzuweisen sein. Dabei ist es jedoch sehr charakteristisch, daß diese Fälle eigentlich durchweg Perioden angehören, die schon verhältnismäßig weit zurückliegen; je mehr wir uns der Gegenwart nähern, desto seltener werden sie[1], und was den heutigen Stand der Sache betrifft, so können sie wohl kaum noch, wenigstens soweit meine Kenntnis des einschlagenden Materials reicht, auf nennenswertes praktisches Vorkommen Anspruch erheben. Hieraus ist offenbar der Schluß zu ziehen, daß die Staaten zurzeit kein wesentliches Bedürfnis, die Klausel in formeller Rechtskraft zu sehen, empfinden, und es wird demgemäß auch die Aussicht auf baldige Einführung derselben als äußerst geringfügig zu bezeichnen sein.

---

[1] Übrigens sind sie auch in älterer Zeit nie gerade allzu häufig gewesen, weshalb es auch eine entschiedene Übertreibung ist, wenn Wharton am oben S. 11 angef. Orte die Behauptung aufstellt: In most of the old treaties were inserted the „clausula rebus sic stantibus".

Ja, man könnte sogar noch einen Schritt weiter gehen und auf Grund des historisch gegebenen Sachverhalts jede juristische Sanktionierung der clausula überhaupt für endgültig und alle Zeit ausgeschlossen erachten: man könnte den Umstand, daß in früheren Epochen tatsächlich eine gewisse Neigung zur konkreten Statuierung derselben vorhanden war, daß aber gegen die Neuzeit hin diese Tendenz unverkennbar immer mehr abgenommen hat, recht gut dahin ausdeuten, daß die Staaten bei näherem Einblick in die Verhältnisse die Klausel als materiell schädlich und gefährlich erkannt haben und folglich präsumtiv niemals mehr Lust spüren werden, ihre generell-rechtliche Satzung vorzunehmen.

Von dieser Argumentation wäre zum wenigsten so viel ganz richtig, daß wirklich schwerwiegendste Gründe vorhanden sind, die den Staaten auf die Dauer und unter allen Umständen einen solchen Schritt widerraten müssen; nur unter vollständiger Verkennung der wahren und eigentlichen Bedürfnisse des internationalen Verkehrs wären sie imstande, der von der Theorie solange schon gegebenen Anregung Folge zu leisten und die clausula rebus sic stantibus praktisch unter sich einzuführen.

Machen wir uns klar, von was für Erwägungen die Völkerrechtswissenschaft bei ihrer Befürwortung dieser Norm geleitet wurde, welche Vorteile sie mit Hilfe derselben zu erreichen suchte. Ihren Ausgangspunkt nahm sie von der Feststellung, daß die Staaten als eines der wichtigsten Prinzipien ihres wechselseitigen Verkehrs die Regel Pacta sunt servanda positiv-juristisch statuiert haben[1]. Man machte jedoch bald die Wahrnehmung, daß die strenge und

---

[1] Daß und warum die Doktrin mit dieser Annahme ganz das Richtige traf, inwiefern man keineswegs mit Gareis (Institutionen des Völkerrechts, 2. Aufl., S. 34, auch S. 176) zur Konstruktion jenes Satzes bloß auf den bedenklichen Weg des jus necessarium, des „notwendigen" Völkerrechts angewiesen ist, sondern ihn direkt auf den Willen der zur internationalen Normschaffung befugten Subjekte zu stützen vermag, dies im einzelnen zu zeigen, muß freilich einer anderen Gelegenheit vorbehalten bleiben.

ausnahmslose Durchführung der letzteren hin und wieder zu zweifellosen Härten führte, daß die Norm manchmal auf Tatbestände stieß, für die sie sachlich offenbar nicht mehr recht paßte und geeignet war, und bei denen folglich dem natürlichen Gefühl gerade die Nichterfüllung des Vertrags viel angemessener vorkam als die normalerweise zu fordernde strikte Erfüllung[1]. Diesem Übelstande sollte nun dadurch abgeholfen werden, daß man der ersten abstrakten Regel eine zweite beschränkende hinzufügte, ausführlicher gesagt: man wollte den Satz Pacta sunt servanda prinzipiell in lebendig-juristischer Geltung erhalten, gleichzeitig aber auch durch eine feinere und speziellere Ausbildung des objektiven Rechtssystems den Vorteil gewinnen, daß er sich fortan nur noch innerhalb der Grenzen seiner materiellen Rechtfertigung betätigen, dagegen auf außergewöhnliche Fälle — wie die vorhin angedeuteten — überhaupt nicht mehr erstrecken könne. Dieses letztere Ziel — das muß rückhaltlos zugestanden werden — würde allerdings mit Hilfe der clausula aufs wirksamste erreicht sein; es wäre mit ihr wahrlich ausreichend dafür gesorgt, daß dem Verpflichteten gegen jede Überspannung des Grundsatzes der Vertragstreue ein juristisches Verteidigungsmittel zu Gebote stünde. Leider aber auch nicht nur und ausschließlich gegen Überspannung, sondern praktisch gegen jede Anwendung der obersten und Prinzipalnorm Pacta sunt servanda überhaupt; mit anderen Worten, man hätte über der Erreichung des zweiten Ziels das viel wichtigere erste allzusehr außer Acht gelassen, dergestalt, daß die vermeintliche bloße Exemtion in Wirklichkeit direkt zur „Inanisierung"[2] sämtlicher Verträge ausschlagen könnte.

---

[1] Zur Erläuterung sei an das bekannte und vielgebrauchte Schulbeispiel erinnert, daß der Staat A dem Staat B für jeden Kriegsfall ein bestimmtes Hilfskontingent versprochen hat, daß aber der casus foederis gerade zu einer Zeit eintritt, wo er seinerseits mit dem Staat C sich in Kampf befindet und also sämtliche militärischen Kräfte weit notwendiger für sich selber braucht.

[2] Vgl. v. Bulmerincq, Völkerrecht (im Handbuch des öffentlichen

Um das des Näheren klarzulegen, bedarf es eines kurzen Hinweises auf die völlig eigenartige Struktur und Beschaffenheit des Völkerrechts sowie der hieraus sich ergebenden, von seinem Wesen unzertrennlichen Mängel[1]. Der internationale Verkehr wird anerkanntermaßen von keiner selbständigen Oberpotenz, von keiner die Vielheit der Einzelstaaten zur höheren Einheit verbindenden Sozialgewalt beherrscht. Daraus folgt neben anderen, hier weniger in Betracht kommenden Punkten, dem Fehlen einer internationalen Legislative, einer durch spezifische Gemeinschaftsorgane gehandhabten Zwangsverwirklichung des Rechts, insbesondere auch dies, daß für die Anwendung der abstraktjuristischen Normen auf den konkreten Einzelfall keine autoritäre, unabhängig von der Anerkennung durch die jedesmaligen Parteien fungierende Richterinstanz zur Verfügung steht[2]. Der Schluß, der aus der vollständigen Abwesenheit der letzteren für eine gesunde internationale Rechtssetzungspolitik zu ziehen ist, kann natürlich nur der sein, daß von vornherein gleich die abstrakten Regeln so gehalten werden müssen, daß sie das Eingreifen einer in concreto erst entscheidenden Stelle möglichst wenig verlangen und erforderlich machen: deutlicher ausgedrückt, für jede praktische Brauchbarkeit internationaler Normen bleibt die unerläßlichste Voraussetzung stets die, daß sie so einfach, so präzis, so unmißverständlich wie nur irgend angängig formuliert sind und folglich den beteiligten Parteien bei voller bona fides derselben ganz selten, am liebsten nie

---

Rechts I, 2; 1884), S. 302. Eine ähnliche Wendung auch bei Gareis, der, trotzdem er prinzipiell ein Anhänger der Klausel ist, es offen ausspricht, daß „bei einer laxen Interpretation die große Gefahr vorliegt, das Vertragsrecht überhaupt zu unterminieren und nach der anderen Richtung hin unhaltbare Verhältnisse zu schaffen" (a. a. O., S. 213).

[1] Vgl. zu der ganzen Sache die Ausführungen von Brie, Theorie der Staatenverbindungen, S. 42 ff.

[2] Daß hieran selbst die ausgedehnteste Akzeptierung der Schiedsgerichtsidee grundsätzlich nichts ändern konnte, liegt auf der Hand, eben weil es sich dabei immer um bloße Schiedsgerichte handeln würde.

Anlaß zu Zweifeln über ihr Zutreffen oder Nichtzutreffen geben können[1].

Dieser ersten und notwendigsten Bedingung tut aber gerade die clausula rebus sic stantibus nicht im Entferntesten Genüge; sie gehört zu einer Gruppe von Normen, die wohl im innerstaatlichen Recht, nie und nimmer aber für den internationalen Verkehr wahrhaft ersprießliche Dienste zu leisten fähig ist. In ersterem lassen sich Regeln genug aufzeigen, die jener nach Anlage und Gesamtcharakter ganz ähnlich sind, aber anders wie sie sich auf ihrem Gebiet praktisch durchaus bewähren. Greifen wir z. B. § 626 des Bürgerlichen Gesetzbuches für das Deutsche Reich heraus[2], in dem es folgendermaßen heißt: „Das Dienstverhältnis kann von jedem Teil ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist gekündigt werden, wenn ein wichtiger Grund vorliegt." Die äußerlich-formelle Analogie, die diese Ordnung eines innerstaatlichen Verhältnisses zu dem von uns behandelten internationalen Problem aufweist, ist offenkundig und bis ins einzelnste gehend. Beidemal wird ausgegangen von der Anerkennung einer allgemein und unbeschränkt lautenden Norm, hier des Satzes Pacta sunt servanda, dort der Regel, daß kein Dienstverhältnis anders als nach genau fixierter, im Detail wieder verschieden normierter[3] Kündigungsfrist aufgelöst werden kann; darauf sucht man noch, gleichfalls völlig übereinstimmend, etwaigen außergewöhnlichen, unter die Schablone nicht passenden Fällen juristisch gerecht zu werden und bestimmt daher, daß eine wesentliche Veränderung der Verhältnisse den internationalen Traktat, ein wichtiger Kündigungsgrund

---

[1] Schon der Versuch, feiner ausgebildete Internationalnormen aufzustellen, stößt auf Schwierigkeit und führt zur gleichzeitigen Verklausulierung, die die praktische Bedeutung der neuen Rechtssätze alsbald wieder in Frage stellt. Man beachte die vieldeutigen Bedingungen („wenn die Umstände es gestatten werden"!) im Haager Abkommen vom 29. Juli 1899 (Deutsches R.G.Bl. 1901, S. 393). S. auch Gareis S. 302.

[2] Andere Beispiele bei Stammler, Vom richtigen Rechte, S. 562 ff.

[3] Cf. B.G.B. § 620 ff.

das private Dienstverhältnis sofort aufheben soll. Hierbei ist ganz gewiß das zweite Mal die einschränkende Norm an sich nicht präziser ausgefallen als das erste Mal; vielmehr setzt die eine wie die andere noch schärfere, erst in concreto vorzunehmende Detailfeststellungen voraus. Bloß daß das eben im innerstaatlichen Recht nach Lage der Dinge nicht schadet, weil ja dieses die vorläufig noch mangelnde nähere Erläuterung jeden Augenblick nachzubringen imstande ist: sobald die Parteien in einem einzelnen Falle verschiedener Ansicht über die Wichtigkeit eines Kündigungsgrundes sind, wird die unbedingt maßgebende Entscheidung durch den zuständigen Richter und in ihm durch den realen Gemeinschaftswillen selber getroffen. So ist es einzig die stets vorhandene letztere Möglichkeit, wegen deren die staatliche Gesetzgebung sich gestatten darf, prinzipiell aufgestellte Normen durch unbestimmt gehaltene Ausnahmssätze zu durchbrechen, ohne befürchten zu müssen, daß jene durch diese praktisch ganz aufgehoben und illusorisch gemacht werden.

Wie anders im Völkerrecht. Da hier ausschließlich die Parteien selbst Richter darüber sind, ob die einzelnen Normen auf den gegebenen Fall zutreffen, so ist eo ipso jede Formulierung derselben zu verwerfen, die durch Verwendung gänzlich vager Unterschiede wie „Wesentlichkeit" und „Unwesentlichkeit" der Veränderungen zu auseinandergehenden Auffassungen geradezu herausfordert[1]. Selbst

[1] Der gesamte hier verfolgte Gedankengang berührt sich in gewissem Sinne mit interessanten Ausführungen, die nach einer anderen Richtung hin Bierling gegeben hat. Dieser (Juristische Prinzipienlehre, Bd. II (1898), S. 37 ff.) warnt mit allem Recht davor, „völlig nichtssagende Ausdrücke" zu gebrauchen, „die nur dem verständlich sind, der bei ihrer Verwendung eine besondere Erklärung zur Seite hat". Nun beziehen sich ja allerdings Bierlings Bemerkungen auf theoretisch-wissenschaftliche Arbeiten, während wir es mit einer Frage der praktischen Rechtsausgestaltung zu tun haben; trotzdem lassen sich aber beide Fälle insofern unter einen gemeinsamen Gesichtspunkt bringen, weil der tiefste Grund, warum sowohl die allgemeine Rechtswissenschaft wie das positiv gesetzte Völkerrecht auf derartig vieldeutige Wendungen verzichten müssen, in dem hier wie dort vorhandenen Mangel einer die leeren Hülsen nach

wenn wir, entsprechend den S. 20 ff. gemachten Feststellungen, die rein formale Begriffsbestimmung durch einen Versuch der materiellen ersetzen, wenn wir anstatt der vielfach bloß verlangten essentiellen, wesentlichen, fundamentalen Umgestaltungen solche fordern, vermöge deren jetzt eine Erfüllung des Vertrages nur noch unter Gefährdung der höchsten Staatsinteressen möglich bleibt, selbst dann ist an Präzision kaum viel gewonnen, denn was kann nicht alles auch unter diese Fassung noch eingereiht werden! Daraus erhellt, daß die praktische Einführung der Klausel sofort zu einer ununterbrochenen Kette von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Staaten führen müßte: auch ohne jede böse Absicht, ganz von selbst und unwillkürlich, wird der Berechtigte stets zu einer möglichst restriktiven, der Verpflichtete umgekehrt zu einer möglichst extensiven Auslegung der clausula neigen und Niemand ist da, der den Streit für beide Teile bindend zu schlichten vermöchte. Daß gerade in letztgenanntem Punkte und nur in ihm der eigentliche Sitz der Schwierigkeit getroffen wird, darauf gibt es auch noch eine überzeugende praktische Probe. Sobald nämlich eine Anzahl völkerrechtlicher Verkehrssubjekte ausnahmsweise doch durch eine dauernde Sozialorganisation zur korporativen Einheit verbunden ist, sobald über ihnen ein direkt für sie maßgebender Oberwille existiert, verliert die clausula sofort wieder ihre prinzipielle Bedenklichkeit. Denn bei solcher Lage der Dinge, die übrigens meines Erachtens nicht bloß für den, freilich in erster Linie zu nennenden Bundesstaat[1], sondern auch schon für den einfachen Staatenbund angenommen werden muß, eröffnet sich jetzt, genau wie im innerstaatlichen Recht, die Möglichkeit, eventuelle Streitigkeiten der Mitglieder durch ein besonderes Gemeinschaftsorgan entscheiden zu lassen;

Bedarf mit konkretem Inhalt ausfüllenden Erklärungs- und Hilfsinstanz beruht.

[1] Bez. dieses vgl. die Darlegungen von Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 198 ff.

dieses vermag dann von sich aus, unabhängig von den Parteien, die Bedeutung aller inzwischen eingetretener Veränderungen objektiv prüfend zu würdigen und so der Gefährdung der Vertragssicherheit wirksam vorzubeugen[1].

Wenn schon die im Vorstehenden niedergelegten Erwägungen die positive Einfügung der Klausel in die internationale Rechtsordnung unrätlich erscheinen lassen, so gilt dies in noch ungleich höherem Maße unter einem anderen Gesichtspunkt. Wir haben das Problem bisher stets nur nach der Seite erörtert, daß die Staaten, die praktische Gültigkeit jener einmal angenommen, selbst bei voller bona fides, beim besten Willen, immer nur streng rechtsgemäß zu verfahren, fortwährend in unlösbare Meinungsverschiedenheiten über die Tragweite der clausula geraten werden, dergestalt, daß man wahrscheinlich bald bei den allerwenigsten Verträgen noch ihres gänzlich unangezweifelten Fortbestands gewiß sein könnte. Hierzu tritt nun aber noch der viel bedenklichere Umstand, daß die Klausel ein überaus bequemes Mittel bietet, hinter dem jederzeit auch der böse Wille, der dolus malus, Deckung zu finden vermag.

[1] Recht instruktiv ist in dieser Hinsicht ein Vorkommnis zwischen zwei eidgenössischen Kantonen, über welches in Blumer-Morels Handbuch des Schweizer Bundesstaatsrechts (Bd. I, 3. Aufl. 1891, S. 237 ff.; Bd. III, 2. Aufl. 1887, S. 356, 359 ff.) ausführlich berichtet wird. Es handelte sich dabei um einen im Jahre 1830 zwischen Luzern und Aargau abgeschlossenen Vertrag, kraft dessen ersterer Kanton dem letzteren die Vornahme gewisser steuerhoheitlicher Akte auf seinem Territorium zugestand. Dieser Verpflichtung, die man theoretisch als Servitut, als Staatsdienstbarkeit konstruierte, suchte sich Luzern später zu entledigen und griff deshalb, nachdem frühere andersartige Versuche fehlgeschlagen waren, 1888 einfach zur Kündigung des Traktats, worauf Aargau die Sache vor das Bundesgericht brachte. Letzteres (cf. Bundesgerichtliche Entscheidungen VIII, S. 55 ff.) erkannte auch in der Tat an, daß vielleicht unter bestimmten Voraussetzungen eine einseitige Kündigung kantonaler Verträge prinzipiell zulässig sei, nämlich dort, wo „ihr Fortbestand mit den Lebensbedingungen des verpflichteten Staats als selbständigen Gemeinwesens oder dessen wesentlichen Zwecken unvereinbar sei, oder wo eine Veränderung solcher Umstände eingetreten ist, welche nach der erkennbaren Absicht der Parteien zur Zeit ihrer Begründung die stillschweigende Bedingung ihres Bestands bildeten“; gleichzeitig entschied es jedoch, daß im gegebenen Einzelfalle nichts dergleichen vorliege, und verwarf deshalb die Luzerner Kündigung als unbegründet.

Um zu zeigen, daß mit ihrer Hilfe zur Not selbst der bekannteste und schlimmste Wortbruch formell sich rechtfertigen läßt, dafür gewährt uns ein recht schlagendes Beispiel die alte Geschichte. Durch das Versprechen einer großen Geldsumme hatte der letzte König von Macedonien, Perseus, den illyrischen Fürsten Genthios dazu bewogen, sich mit ihm zu verbinden, die gerade an seinem Hofe befindlichen römischen Gesandten einzukerkern und so definitiv mit Rom zu brechen; nachdem das aber wirklich geschehen war, „fand der sparsame König es überflüssig, die zugesicherten Gelder zu zahlen, da Genthios nun allerdings ohnehin gezwungen war, eine entschieden feindliche Stellung gegen Rom einzunehmen"[1]. Hätte Perseus schon von der modernen Errungenschaft der clausula rebus sic stantibus Kenntnis gehabt, so wäre es ihm gar nicht so schwer gefallen, diesem schmählichen Vertrauensmißbrauch ein juristisches Entschuldigungsmäntelchen umzuhängen. Denn daß das Verhalten des Genthios eine fundamentale Veränderung der ganzen Sachlage herbeigeführt hatte, war ja über allen Zweifel erhaben, und auch an dem erforderlichen Konflikt mit den obersten Staatsinteressen fehlte es insofern keineswegs, weil doch zu diesen der Besitz möglichst großer Geldmittel unbedingt gleichfalls zählt!

Ganz ähnliche Konsequenzen, wie sie hier an der Hand eines geschichtlichen Einzelbeispiels entwickelt worden sind, würde aber die Klausel so ziemlich überall und bei der Gesamtheit der internationalen Vertragsbeziehungen hervorrufen; immer und immer wieder könnte sie dazu ausgenützt werden, bei dolos-willkürlichen Traktataufhebungen eine Art

---

[1] Mommsen, Römische Geschichte (7. Aufl. 1881) I, S. 767. Der antike Bericht über die Sache steht bei Livius (XLIV, 27) und lautet: „Gentius, exigua parte pecuniae accepta, quum adsidue a Pantancho ad lacessendos hostili facto Romanos stimularetur, M. Perpernam et L. Petillium legatos, qui tum forte ad eum venerant, in custodiam conjecit. Hoc audito, Perseus, contraxisse eum necessitates ratus ad bellum utique cum Romanis, ad revocandum, qui pecuniam portabat, misit."

rechtlicher Begründung vorzutäuschen. Das ist aber um deswillen unendlich gefährlich, weil auf diese Weise eine der festesten Stützen des Völkerrechts untergraben wird. Einer oft gemachten Beobachtung zufolge sind heutzutage im Allgemeinen die Staaten selber sorgfältig bemüht, nicht in offenen Widerspruch zu anerkannten Normen der internationalen Ordnung zu treten, resp. wie Bismarck[1] es ausdrückt, die Bereitwilligkeit zum zweifellosen Rechtsbruch pflegt auch bei gewalttätigen Regierungen nicht vorhanden zu sein." Nun liegt es aber auf der Hand, daß diese halb instinktive Scheu vor der nackten, unverhüllten Rechtswidrigkeit wesentlich abgeschwächt werden muß, sobald man durch sachlich schwer präzisierbare Exzeptionalbestimmungen den Parteien Gelegenheit gibt, mit gewandten Deduktionen das konkrete Zutreffen der einzelnen Normen fort und fort anzuzweifeln und so den formalen Rechtsboden, den äußeren Schein des Rechts immer festzuhalten; speziell auf unsern Fall angewandt, es macht einen gewaltigen Unterschied aus, ob der einen Vertragsbruch planende Staat sich genötigt sieht, mit brutaler Offenheit wider die oberste Regel Pacta sunt servanda zu verstoßen, oder ob er in der Lage ist, sie prinzipiell vor wie nach anzuerkennen und sein Vorgehen durch die Berufung auf einen hier angeblich Platz greifenden Ausnahmesatz zu begründen.

Wie überaus günstig, ja beinahe unangreifbar die Situation sich für ihn im letzteren Falle gestaltet, das wird praktisch in hellstes Licht gerückt durch einen geschichtlichen Vorgang, den wir bereits in § 5 herangezogen haben (oben S. 49 f.). Als der russische Kaiser während des deutsch-französischen Kriegs sich von der ihm 1856 aufgezwungenen Neutralisierung des Schwarzen Meers lossagte, ging das Bestreben Englands zunächst natürlich dahin, das als eine flagrante Verletzung des Grundgesetzes von der

[1] Gedanken und Erinnerungen II, S. 247.

Vertragstreue zu charakterisieren. Rußland wich dem jedoch einfach dadurch aus, daß es von vornherein jede gegen diesen gerichtete Intention in Abrede stellte; es erklärte wiederholt und aufs Feierlichste (Mitunterzeichnung des Londoner Protokolls vom 17. Januar 1871!), daß es auch seinerseits von der Heiligkeit des einmal gegebenen Worts durchdrungen sei, nur erleide nach völkerrechtlichen Theoremen (die es in diesem Falle zu acceptieren für gut fand) das Prinzip unter gewissen Umständen eine Durchbrechung, die selbst wieder juristisch sanktioniert sei. Indem es nun in concreto das wirkliche Gegebensein eines derartigen Falles behauptete, war die Sache äußerlich, wiewohl es sich dabei notorisch um den „schlimmsten Rechtsbruch“ [1] handelte, in nicht zu widerlegender Weise auf eine bloße Divergenz in der beiderseitigen Auffassung und Auslegung des objektiv gegebenen Rechtszustandes hinausgespielt, eine Divergenz, die selbstverständlich wegen des völligen Mangels eines internationalen Richters der formell-autoritären Schlichtung genau so unzugänglich war wie jede andere, ganz bona fide entstandene auch. —

Wir stehen am Schlusse der über den rechtspolitischen Wert oder Unwert der clausula rebus sic stantibus entscheidenden Betrachtungen. Werfen wir einen zusammenfassenden Rückblick auf das gesamte in § 7 enthaltene Material, so wird schwerlich noch ein Zweifel darüber möglich sein, daß das Urteil über sie schlechthin verwerfend ausfallen muß; man kann nur durchaus der Ansicht beipflichten, die, eben während der letzterwähnten Pontusangelegenheit, ein prak-

---

[1] Heffter-Geffcken, Europäisches Völkerrecht, S. 216, N. 5. Daß für Rußland lediglich „die Gunst der politischen Situation bestimmend war“, gab es während der Londoner Konferenzen implicite selbst einmal insofern zu, als es unter den seit 1856 eingetretenen „Veränderungen“ auch den Sturz des französischen Kaiserreichs mit anführte (cf. Martens, N.R.G. XVIII, S. 279). Das hieß doch wirklich dem leidtragenden Großbritannien gegenüber zum Schaden noch den Spott hinzufügen; denn dieses konnte ja hierin nur eine absichtliche Erinnerung an die Tatsache erblicken, daß es früher einen mächtigen Bundesgenossen an der Seite gehabt, jetzt aber ihn verloren habe.

tischer Staatsmann[1] dahin formuliert hat, daß jede allgemeinere Anwendung der Klausel geradezu zerstörend und zersetzend auf die Vertragssicherheit überhaupt einwirken würde. Und zwar hat das nicht etwa blos für jetzt und die nächste Zukunft, sondern ganz unbeschränkt zu gelten: wir haben ja gesehen, daß die Sache in tiefster und letzter Wurzel mit der grundsätzlich nie ablegbaren Eigenart des Völkerrechts als solchen zusammenhängt. Wie die Dinge einmal liegen, muß letzteres es sich unbedingt versagen, nach dem Muster des innerstaatlichen Rechts auf möglichste Vollständigkeit und feine Detailausarbeitung des juristischen Systems auszugehen; es bedeutet für dasselbe einen gefährlichen Luxus, die obersten und unentbehrlichsten Prinzipien des wechselseitigen Staatenverkehrs mit mannigfach verzweigten Ausnahmsfestsetzungen zu überspinnen[2]. Denn in demselben Maße wie hierdurch die theoretisch befriedigende Geschlossenheit der völkerrechtlichen Ordnung steigt, schwindet anderseits die praktische Brauchbarkeit: die Staaten erhalten auf diese Weise blos einen Freibrief, mit den Normen und Mitteln des Rechts selbst das Recht beliebig zu verhöhnen.

§ 8.

Man kann der Wissenschaft des Völkerrechts das Zeugnis nicht verweigern, daß sie die große Bedenklichkeit der von ihr aufgestellten Klausellehre sehr wohl gefühlt und oftmals, freilich durchweg ohne viel Erfolg, versucht hat, Abhilfe hiergegen zu gewinnen. Die Verbesserungs-

---

[1] Lord Granville in seiner Note vom 10. November 1870 (vgl. Bluntschli, Modernes Völkerrecht, 3. Aufl., S. 257): „Nach jener Lehre würde dem individuellen Sonderermessen einer jeden Vertragspartei anheimgegeben sein, den ganzen Inhalt des Vertrags wieder ihrer Kontrole zu unterwerfen und nur so lange gebunden zu sein, als es ihm beliebt."

[2] Ähnlich, wiewohl ohne jede nähere Ausführung und Begründung, Holtzendorff im Handbuch des Völkerrechts II (1887), S. 53: „Es wäre im höchsten Grade gefährlich, die Grundsätze oder die internationalen Fundamente durch theoretische Konstruktionen von Ausnahmen zu durchlöchern."

vorschläge, die zu diesem Zweck gemacht wurden, haben sich auf mannigfache Teile der Gesamttheorie erstreckt.

Als nächstliegendes Mittel bot sich offenbar dies dar, die Art und Beschaffenheit der res mutatae, die durch ihr Eintreten völkerrechtliche Verträge juristisch aufheben sollten, noch schärfer zu präzisieren, d. h. weiter auf dem Wege fortzugehen, welchen schon die regelmäßige Lehre einschlug, als sie von der Forderung wesentlicher Veränderungen zu solchen überging, welche den betreffenden Staat in einen Konflikt zwischen seinen eigenen höchsten Interessen und der Pflicht der Vertragstreue hineindrängen. Als Beispiel für diese Richtung kann u. a. auf die Ausführungen Bezug genommen werden, die v. Liszt in der ersten Auflage[1] seines Völkerrechts gegeben hat.

Zunächst und prima facie scheint derselbe zwar zu den prinzipiellen Gegnern der clausula zu zählen, da er[2] ganz allgemein sagt: „Die Behauptung, daß alle völkerrechtlichen Verträge mit der stillschweigenden Klausel rebus sic stantibus geschlossen werden, ist zweifellos unrichtig“; man hat indes zu beachten, daß letzterer sachlich doch eine partielle in integrum restitutio widerfährt vermöge des gleich darauf folgenden[3] Satzes: „Bei Verträgen, die auf unbestimmte Zeit, vielleicht sogar auf ewige Zeiten geschlossen sind, ist keiner der vertragsschließenden Teile mangels besonderer Vereinbarung zur einseitigen Kündigung berechtigt, soweit nicht etwa ein Notstand im technischen Sinne des Wortes vorliegt.“ Indem dann der letztere Begriff an einer noch späteren Stelle inhaltlich mit der Rücksicht auf die staatliche Selbsterhaltung gleichgesetzt wird[4], gelangen wir kombinierend schließlich

---

[1] Erschienen 1898.

[2] A. a. O., S. 117. Wörtlich übereinstimmend auch in Birkmeyers Rechtsenzyklopädie (1901), S. 1291.

[3] Völkerrecht, S. 118; auch Rechtsenzyklopädie, S. 1291.

[4] S. 129: „Auch diejenigen Schriftsteller, welche die Anwendbarkeit des Notstandsbegriffes im Völkerrecht leugnen, gewähren dem bedrohten

zu dem Resultat, daß wenigstens bei Gefährdung dieser Selbsterhaltung einseitige Vertragsaufhebung rechtlich doch nicht unstatthaft sein soll[1].

Es ist nicht zu bezweifeln, daß auf diese Weise theoretisch eine wesentliche Verengerung der bedenklich vagen Fassung erzielt wird, welche der üblichen und herrschenden Klausellehre, sehr zu ihrem Schaden, eigentümlich ist:

Staat das Recht auf Selbsterhaltung. Damit ist derselbe Begriff durch einen anderen Ausdruck bezeichnet."

[1] In der zweiten, aus dem Jahre 1902 stammenden Auflage (mit der die dritte wörtlich übereinstimmt) hat v. Liszt die betreffenden Partien einer Umarbeitung unterzogen, dergestalt, daß jetzt die Klauseldoktrin bei ihm folgende Form aufweist. Ausdrücklich anerkannt erscheint sie nunmehr in dem Maße, daß „Verträge, die im Hinblick auf einen bestimmten rechtlichen Zustand und unter Voraussetzung seiner Fortdauer geschlossen sind, einseitig gekündigt werden können, wenn dieser Zustand sich wesentlich geändert hat" (S. 166), resp. daß (S. 167) „eine Ausnahme von der Norm Pacta sunt servanda insoweit zugegeben werden muß, als der geschlossene Vertrag eine bestimmte Rechtslage, sei es ausdrücklich, sei es stillschweigend, zur Voraussetzung nimmt und diese Rechtslage sich wesentlich verändert". Mit anderen Worten, v. Liszt schließt sich jetzt grundsätzlich derjenigen Richtung an, die Art und Umfang der eine Traktatsannullation gestattenden Umgestaltungen nicht nach objektiv generellen Merkmalen, sondern rein subjektiv, im Sinne der in concreto vertragschließenden Parteien, bestimmt wissen will (vgl. hierzu oben S. 20, 36). Nicht völlig klargelegt wird dabei, in welcher Weise das des Näheren zu verstehen ist. Sollte vielleicht nur an direkte, ausdrücklich oder stillschweigend erklärte Resolutivbedingungen gedacht werden, so wäre natürlich gegen die diesen zugeschriebene juristische Tangierung der Vertragswirksamkeit nicht das Mindeste einzuwenden (cf. oben S. 37). Dagegen gestaltet sich die Sache praktisch wieder recht bedenklich, falls etwa — und Ausdrucksform wie Art der gewählten Beispiele machen das zu dem weitaus Wahrscheinlicheren — nicht bloß solche, rechtswirksam gleich bei Abgabe der Vertragserklärung hinzugefügte Willensbeschränkungen gemeint sind, sondern auch schon den (nach außen nicht mit hinlänglicher Schärfe markierten, vielleicht sogar den betreffenden Mächten selbst erst hinterher zu klarem Bewußtsein gekommenen) „wahren und eigentlichen Willen" der Kontrahenten spezifisch-rechtliche Berücksichtigung, und zwar die Einräumung juristischer Befugnis zur Kündigung (s. unten S. 89 ff.) zugedacht wird (hierüber zu vgl. § 15, S. 183 ff., bes. S. 186, Anm. 2).

Eine fernere, durch die zweite Auflage an der ersten vorgenommene Modifikation macht sich bez. der Verwendung des subsidiär auch jetzt noch herangezogenen (cf. S. 167/168 in Verbindung mit 182/183) internationalen Notstandsbegriffes bemerklich; doch ist in diesem Punkte, anders als bei dem vorhin besprochenen, richtiger keine materielle Veränderung des früher Gesagten, sondern lediglich eine formale Berichtigung (cf. unten § 12, S. 140, Anm. 3) zu erblicken.

während für diese die politische Selbsterhaltung blos den wichtigsten, aber keineswegs einzigen Fall der in Betracht kommenden „obersten Staatsinteressen und -zwecke“ bedeutet[1], soll jetzt eine juristisch erlaubte Bezugnahme auf die clausula eben ausschließlich dort eintreten dürfen, wo die Erfüllung des betreffenden Vertrags unmittelbar die staatliche Existenz des Verpflichteten bedrohen würde. Indes wenn damit natürlich auch dem unwillkürlich-frivolen Mißbrauch der Klausel gewisse Schwierigkeiten in den Weg gelegt werden, so sind doch praktisch die letzteren nach Lage der Dinge keineswegs sehr hoch zu veranschlagen; denn offenbar vermag mala fides den Gesichtspunkt der notwendigen Selbsterhaltung formell gerade so (und streng juristisch nicht weniger unwiderleglich!) stets vorzuschützen, wie das bei der allgemeiner lautenden Abstellung auf Wahrung der höchsten Interessen schlechthin der Fall ist. Diese Aussicht ist um so bedenklicher, weil die wahrhaft vitalen Existenzbedingungen bei den einzelnen Staaten je nach ihrer Eigenart und Besonderheit als Agrar- oder Industrie-, Kontinental- oder Seemacht etc. etc. auch ganz verschieden sind und sein müssen. Wie nahe gerückt erscheint da die Möglichkeit, daß, nachdem der Staat A — und zwar von seinem Standpunkt aus mit gutem Grunde — die Einhaltung eines Traktats verweigert hat, der Staat B in einer analogen Lage unter Berufung auf den gegebenen Präzedenzfall das Gleiche tun wird, wiewohl es sich bei ihm tatsächlich gar nicht um eine Gefährdung seines politischen Fortbestandes handelt.

Nach alledem würde die clausula rebus sic stantibus auch in der abgeänderten Fassung noch immer höchst gefährlich bleiben; man dürfte sich, wenn in wirklich durchschlagender Weise beliebigen Umgehungen des Satzes Pacta sunt servanda vorgebeugt werden soll, keineswegs mit der

---

[1] Ich verweise z. B. auf die S. 9/10 wiedergegebene Formulierung Jellineks.

Aufstellung eines allgemeinen, vielfältigster Mißdeutung ausgesetzten Schlagworts begnügen, sondern müßte im voraus konkreter die Umstände zu bestimmen suchen, unter denen in Wahrheit von einer Bedrohung der staatlichen Existenzfähigkeit gesprochen werden kann. Indes sobald man sich auf diesen Weg drängen läßt, wird man mit Notwendigkeit wieder in anderer Beziehung zu völlig unbefriedigenden Ergebnissen kommen. Angenommen nämlich, es gelänge tatsächlich eine Formulierung zu finden, die infolge ihrer Präzision und casuistisch-detaillierten Ausarbeitung jede Mißbrauchsmöglichkeit so gut wie ausschlösse, so wäre das ganz sicher nur um den Preis erkauft, daß die früher zu weite Fassung jetzt wieder zu eng geworden ist. Kann doch jede speziellere Bestimmung der zulässigen Anwendungsfälle stets nur auf Grund und mit Hilfe des bis dahin schon vorhandenen Erfahrungsmaterials vor sich gehen, dergestalt, daß sie von Anfang an auch nur auf dieses in der Hauptsache paßt und zugeschnitten ist. Nun bringt aber anerkannt das praktische Leben wie überall so auch hier fortwährend ganz neuartige Konstellationen hervor, an die man früher absolut nicht denken konnte und die deshalb jetzt auch von der positiven Formulierung der Klausel nicht im mindesten berücksichtigt erscheinen. Demgemäß wird gerade die vorsichtigste und detaillierteste Fassung am allerhäufigsten auf Vorkommnisse stoßen müssen, denen sie nach der Grundabsicht der clausula gerecht werden sollte und doch nicht gerecht wird, das will sagen auf Vorkommnisse, bei denen tatsächlich und bona fide die Rücksicht auf politische Selbsterhaltung die Erfüllung eines Vertrags unmöglich macht, die aber trotzdem nicht von dem strikten Wortlaut der Regel umspannt und erfaßt werden.

Mit den letztgegebenen Erörterungen haben wir überhaupt ganz allgemein die Schwierigkeit berührt, an der ausnahmslos jeder Versuch, die clausula durch schärfere Präzisierung ihrer materiellen Voraussetzungen zu ver-

bessern, mit begrifflicher Notwendigkeit scheitert, gleichviel ob man nun dabei an den Gesichtspunkt der Selbsterhaltung oder an irgendwelchen anderen anzuknüpfen bestrebt ist. Es ist nämlich bei der ganzen Lehre praktisch nie über eine peinliche Alternative hinauszugelangen. Entweder man will der ursprünglichen Idee treu bleiben, d. h. die Obernorm Pacta sunt servanda grundsätzlich von der Erstreckung auf alle Fälle ausschliessen, für die sie sachlich nicht angemessen ist. In diesem Falle muß man die den Ausnahmesatz statuierende clausula unbedingt mit einer gewissen Vieldeutigkeit der Ausdrucksform ausstatten, weil sonst der Mannigfaltigkeit des Lebens erschöpfend eben nicht beizukommen ist, öffnet aber damit freilich in der früher geschilderten Weise auch dem dolosen Mißbrauch Tür und Tor. Oder man bemüht sich in erster Linie, letzteren nach Möglichkeit zu verhüten. Dann wird wieder die Klausel allmählich immer enger und spezialisierter gehalten; es tritt alsbald an ihr die Erscheinung hervor, daß, wie in der Logik Inhalt und Umfang der abstrakten Begriffe stets im umgekehrten Verhältnis zu einander stehen, so Entsprechendes auch von abstrakten Rechtsnormen gilt: je mehr eine solche Einzelheiten als Voraussetzungen in sich aufnimmt, desto geringer wird die Zahl der ihr praktisch zu unterstellenden Fälle, womit sie nach der entgegengesetzten Richtung zusehends an Wert verliert. So muß die völkerrechtliche Klauseldoktrin stets zwischen zwei konträren Zielen hin und her schwanken, ohne bei dem Mangel eines internationalen Richters jemals beide gleichzeitig erreichen zu können. —

Auf einem prinzipiell anderen Wege als dem bisher behandelten sucht Rivier[1] eine sachlich beschränktere und damit weniger gefährliche Fassung der clausula rebus sic stantibus zu erhalten: er will nicht die Art und Beschaffenheit der zu fordernden Veränderungen schärfer bestimmen,

[1] Über ihn s. § 2, S. 12 bei Anm. 2.

sondern von vornherein, wie bereits gelegentlich[1] bemerkt wurde, blos einen Teil der Staatsverträge, lediglich gewisse Klassen und Gruppen von solchen der rechtlichen Aufhebung infolge späterer Umgestaltung der Verhältnisse unterwerfen. Und zwar läuft seine Ansicht, näher betrachtet, darauf hinaus, daß lediglich bei einem Vertrage „der fortdauernde soziale und politische Verhältnisse regelt, also bei Handelsverträgen, Schiffahrtsverträgen, Niederlassungsverträgen, Post-, Telegraphen-, Münzverträgen, auch Bündnissen und dergl." einseitige Lossagung juristisch gestattet sein soll; dagegen hält er die letztere „für nie zulässig bei Verträgen, die ein für alle Mal bestimmt sind, einen definitiven Zustand zu schaffen", eine Klasse, zu der er „vorzüglich Dispositivverträge wie Friedens- und Grenztraktate" rechnet.

Es darf mit Bestimmtheit behauptet werden, daß das Ganze eine verfehlte Idee ist. An erster Stelle wäre zu bemerken, daß gerade hier die von uns bereits früher[2] konstatierte Tendenz der Völkerrechtswissenschaft zu rein naturrechtlicher Fortbildung der internationalen Ordnung wieder einmal so recht deutlich zu Tage tritt; wenn wir fragen, wie Rivier zu seiner prinzipiellen Unterscheidung zwischen den Verträgen kommt, so ist von irgendwelchem positiven Nachweis, von praktisch-historischen Belegen dafür, daß die Staaten in dem einen Falle die juristische Aufhebbarkeit der Traktate wollen und in dem anderen nicht, nicht die Rede, sondern lediglich weil der einzelne Autor subjektiv diese Gestaltung für vernünftig und angemessen hält[3], „muß man den Satz aufstellen", wird die betr. Lehre als gültiges Recht proklamiert. Fernerhin liegt es auf der Hand, daß die versuchte Grenzziehung selbst sehr unsicher und schwankend ausgefallen ist; namentlich

---

[1] S. 13, Anm. 1.

[2] Cf. oben S. 65 ff.

[3] Nebenbei gesagt sind auch noch die von ihm beigebrachten Gründe als äußerst anfechtbar zu bezeichnen.

der Begriff der Dispositivverträge ist ein recht unpräziser, um so mehr, als bei einigen derselben ausdrücklich doch wieder Kündigung zugelassen wird[1]. Und wenn wir schließlich blos diejenigen Verträge ins Auge fassen, bez. deren die einseitige Lösbarkeit mit voller Bestimmtheit von Rivier ausgeschlossen wird, so ist nicht im mindesten einzusehen, warum beispielsweise allen Grenz- und Territorialabmachungen dieses Privilegium odiosum zukommen soll; im Gegenteil kann auch bei ihnen sehr wohl eine materielle Notwendigkeit der Nichterfüllung alter vertragsmäßiger Zusagen sich einstellen, wie u. a. bei dem konkreten Falle, der dem Verfasser zu der ganzen hier vorliegenden Arbeit den ersten Anlaß gegeben hat, aufs Klarste zu beobachten ist[2].

Eine dritte Methode[3], die clausula rebus sic stantibus praktisch annehmbarer und erträglich zu machen, operiert nicht mehr wie die beiden anderen mit möglichster Einschränkung der materiellen Elemente derselben, sondern ist bemüht, das gewünschte Resultat durch Hinzufügung eines formalen Moments zu erreichen. In der völkerrechtlichen Literatur herrscht vielfach eine große Unklarheit darüber[4], wodurch eigentlich das juristische Hinfälligwerden internationaler Verträge eintreten soll: ob unmittelbar schon durch die Veränderung der Umstände als solche oder erst durch die auf sie gestützte Kündigung[5]. Dieser theoretischen Unsicherheit, die manche Spuren auch in dem konkreten Verhalten der Staaten[6] hinterlassen hat, machen

[1] Vgl. S. 352, Anm. 2.

[2] Cf. B. Schmidt, Der schwedisch-mecklenburgische Pfandvertrag über Stadt und Herrschaft Wismar (Leipzig 1901), S. 67 ff.

[3] Die übrigens mit den zwei ersten auch kombiniert auftreten kann. Gerade bei den zuletzt genannten Schriftstellern, sowohl Rivier wie v. Liszt, ist das tatsächlich der Fall.

[4] Nach den Ausführungen, die Pfaff in seinem schon S. 5, Anm. 2 angezogenen Werke gibt, war ganz die nämliche Erscheinung in der ehemaligen zivilistischen Klausellehre gleichfalls zu beobachten. Cf. a. a. O., S. 20, Anm. 1, S. 72, S. 103, Anm. 1 und öfter.

[5] Vgl. oben S. 19 bei Anm. 2.

[6] Es versteht sich von selbst, daß methodologisch richtiger hier

nun diejenigen Schriftsteller ein Ende, die mit Entschiedenheit eine ausdrückliche Lossagung von den Traktaten verlangen und hierin ein ausreichendes Korrektiv wider allzugroße Unbestimmtheit der Klausel gefunden zu haben meinen [1].

In der Tat sind dieser Formulierung einzelne Vorzüge gar nicht abzusprechen. Vor allem nach der Richtung hin, daß mit ihr wenigstens ein festes äußeres Kriterium für die fortdauernde Rechtsgültigkeit internationaler Verträge gewonnen ist: wenn man bei der Annahme der Ipso-jure-Wirkung wegen der außerordentlichen Dehnbarkeit der clausula rebus sic stantibus eigentlich von keinem einzigen Uebereinkommen mit voller Bestimmtheit behaupten kann, ob es noch in Kraft steht oder nicht, erscheint nunmehr unbedingt jedes gültig, das nicht expressis verbis gekündigt wurde. Ebenso darf man der modifizierten Fassung eine gewisse Erschwerung des ungerechtfertigten und dolosen

---

abermals nur von einer Untersuchung des Willens dieser hätte ausgegangen werden sollen. Da dies jedoch nicht der Fall war, vielmehr die Klausellehre, wie überhaupt, so auch in dieser Beziehung rein subjektiv doktrinär entwickelt wurde, so mußten von ihr natürlich umgekehrt diejenigen Staaten sachlich beeinflußt werden, die erst hinterher (cf. oben S. 58) die bequeme, ihnen dargebotene Theorie zu fruktifizieren und in die Praxis umzusetzen suchten. Demgemäß findet sich eben das im Text erwähnte Schwanken der Wissenschaft u. a. auch getreulich wieder in dem russischen Rundschreiben vom 19./31. Oktober 1870 über die Aufhebung der Neutralisierung des Schwarzen Meeres, denn dort heißt es das eine Mal: „Sa Majesté Impériale ne saurait se considérer plus longtemps comme liée aux obligations du traité de 18/30 mars 1856“ (hier wird offenbar die Annahme einer Ipso-jure-Wirkung angedeutet), gleich darauf aber auch: „Sa Majesté Impériale se croit en droit de dénoncer la convention“ (in diesen Worten ist nur von einem spezifischen Recht auf Kündigung die Rede).

[1] Vgl. z. B. Nippold, Der völkerrechtliche Vertrag, seine Stellung im Rechtssystem und seine Bedeutung für das internationale Recht, S. 240: „Der Vertrag erlischt nicht ipso jure, sondern er muß unter Berufung auf die Klausel gekündigt werden. Die Gefahr des Mißbrauchs derselben ist sonst zu groß.“ Völlig übereinstimmend Ullmann, Völkerrecht, S. 177: „Es liegt in den Bedingungen eines rechtlich geordneten Staatsverkehrs die Forderung, daß in einem selbständigen Akte der Wille, das bestehende Vertragsverhältnis aufzuheben, der Gegenpartei zum Ausdruck gebracht werde, nämlich durch Kündigung des Vertrags. Die Kündigung fungiert hier zugleich als Mittel zur Verhütung des Mißbrauchs.“

Vertragsbruchs insofern wirklich nachrühmen, als die Notwendigkeit, den Traktat formell aufsagen und dies im einzelnen auch begründen zu müssen, vielleicht manchen Staat von der einseitigen Aufhebung zurückhalten wird.

Freilich ist gleichzeitig davor zu warnen, von dem letzteren Moment gerade allzuviel zu erwarten; ist doch das hauptsächlichste und schlimmste Übel der ganzen Klausellehre, die eigentliche radix malorum, noch immer unausrottbar vorhanden. Wie wir aus § 7 (oben S. 78) wissen, besteht dasselbe darin, daß die Staaten durch die clausula in den Stand gesetzt werden, heuchlerisch den wahren Sachverhalt zu maskieren, den schamlosesten Vertragsbruch zu begehen, ohne ihn doch offen als solchen eingestehen zu müssen. Das ist aber unter den neuen Verhältnissen kaum weniger der Fall als unter den alten. Im Grunde bedeutet es doch bloß eine kleine Verschiebung, wenn man nicht mehr sagt „das objektive Völkerrecht erklärt Verträge, seit deren Abschluß wesentliche Veränderungen vor sich gegangen sind, direkt für aufgehoben", sondern die Sache so formuliert „Es gewährt unter diesen Umständen dem Verpflichteten ein Recht der Traktatskündigung"; das Eine wie das Andere kann offenbar dem bösen Willen gleichmäßig als juristischer Deckmantel dienen, weshalb es, sobald ein Staat einmal fest entschlossen ist, unter nichtigen Vorwänden sich über früher übernommene Verbindlichkeiten hinwegzusetzen, für ihn schwerlich noch viel ausmachen wird, auch die ausdrückliche Lossagung zu vollziehen.

So wären wir denn immer wieder zu der Erkenntnis zurückgedrängt, daß die Klausellehre unter allen Umständen, auch in ihren Um- und Fortbildungen, ein recht bedenkliches Geschenk darstellt, welches die Theorie der Praxis gemacht hat, daß sie, sie mag des Näheren formuliert sein wie sie will, stets nur unendlich mehr zu schaden als zu nützen vermag. Das Ganze ist ein recht charakteristisches

Beispiel dafür, wie leicht auch die beste Absicht in der Wahl der Mittel sich vergreifen und dann geradezu das Gegenteil des gewollten Erfolges herbeiführen kann. Denn blos der materiellen Gerechtigkeit gedachte die Doktrin durch sachgemäße und feinere Ausgestaltung des internationalen Normensystems zu dienen, und sie hat doch lediglich der Ungerechtigkeit formal-juristische Waffen geliefert.

Vierter Abschnitt.

Der berechtigte Kern der ganzen Lehre.

§ 9.

Die clausula rebus sic stantibus bildet weder zur Zeit eine positiv-gültige Norm des durch die Staaten für ihren wechselseitigen Verkehr geschaffenen Völkerrechts, noch hat sie wegen ihrer eminenten Gefährlichkeit in Zukunft Aussicht, von jenen zu einer solchen erhoben zu werden — das ist das Ergebnis, zu welchem unsere bisherigen Untersuchungen notwendig geführt haben. Damit ist festgestellt, daß streng juristisch an der Geltung des Satzes Pacta sunt servanda schlechthin und prinzipiell festgehalten werden muß: er ist in der heutigen Internationalordnung durch keine rechtlich wirksamere Ausnahmsregel durchbrochen und wird es aller Voraussicht nach auch niemals werden. Seine starre und unbeschränkte Statuierung scheint nun freilich mit gewissen praktischen Erwägungen nicht zusammenstimmen zu wollen, die bei tieferem Eingehen auf die Sache jedem von selbst sich aufdrängen, und die auch in der völkerrechtlichen Literatur schon oftmals nachdrückliche Formulierung gefunden haben, in besonderer Schärfe z. B. durch den portugiesischen Staatsmann und Publizisten Pinheiro-Ferreira, dessen Ausführungen hier in extenso zitiert werden mögen. Derselbe sagt in einem seiner Werke[1] wörtlich folgendes.

[1] Noten zu G. F. von Martens, Précis du droit des gens moderne de l'Europe, Ausgabe von 1864, T. I, S. 176/178.

Ce n'est pas parce que deux gouverments ont conclu ensemble telle ou telle convention que leurs nations sont tenues d'en accomplir les obligations, mais parce que les rapports d'où ces obligations dérivent, continuent d'avoir lieu entre les deux peuples, que ceux-ci (aussi bien que si c'étaient deux individus dans la société) sont tenus d'observer les stipulations du contrat. — Du moment que ces rapports existent, la réciprocité des devoirs qui en est la suite nécessaire, commencera d'avoir lieu et continuera aussi longtemps que ces rapports subsistent. Aussi du moment où les rapports d'où ces devoirs tiraient leur origine auront cessé, l'une des parties aura beau alléguer les conventions contractées avec elle et signées par l'autre, celle-ci est autorisée à lui répondre qu'on ne saurait concevoir l'existence d'un effet après que la cause a cessé d'exister; et cette réponse qui serait catégorique entre deux individus qui auraient contracté en vue des circonstances qui ont cessé d'exister pour tous les deux et sans la faute ni de l'un ni de l'autre, acquiert une force irrésistible lorsqu'il est question de deux nations; car, dans le premier cas, il y a identité des personnes contractantes, tandis que dans l'autre, ceux qui ont contracté ne sont plus ceux qui devaient accomplir. Or, ce que les trépassés ont contracté entre eux, ne saurait obliger les vivants qu'autant que cela peut être compatible avec les intérêts et des uns et des autres; et il serait de la dernière absurdité de prétendre que la géneration actuelle d'un pays doit faire le sacrifice de ses intérêts à la génération actuelle de l'autre, parce que les gouvernements de jadis, non contents de commander à leurs contemporains, se sont follement imaginés que, même après leur trépas, ils continueront de commander à toutes générations dans l'avenir.

Suchen wir den in diesen Sätzen enthaltenen Grundgedanken aus dem nebensächlichen Beiwerk herauszuschälen und scharf zu bestimmen, so ergibt sich offenbar als Pinheiro-Ferreiras Meinung dies: Wie alles Recht überhaupt,

so stellt auch jeder konkrete Internationalvertrag stets den formellen Ausdruck materieller Verhältnisse und Interessenzustände dar: die Parteien haben ihn geschlossen, weil sein Inhalt damals beiden gleichmäßig angenehm und vorteilhaft erscheinen mußte[1]. Dieser Sachverhalt, daß der eine wie der andere Staat bei dem Traktat seine Rechnung findet und an ihm interessiert ist, kann unter Umständen ein dauernder sein; dann bleibt notwendig auch der Vertrag die richtige und zutreffende Formel realgegebener Zustände und deshalb in permanent unangefochtener Wirksamkeit. Die ehemaligen Verhältnisse können sich aber auch später von Grund aus ändern, dergestalt, daß, während früher das dringendste Staatsinteresse den Abschluß des Traktats gebot, es jetzt gerade umgekehrt seine Nichteinhaltung verlangt; in diesem Falle hat der Vertrag seine materielle Grundlage durchaus verloren. Bei der ausnahmslosen Proklamierung der Regel Pacta sunt servanda wird aber das Letztere außer Acht gelassen: sobald jeder einmal abgeschlossene Vertrag auf die Dauer rechtliche Gültigkeit bewahren soll, erhebt die Vergangenheit die durch nichts begründete Prätension, auch Gegenwart und Zukunft unwandelbar zu binden[2]; man sucht, indem der nur aus der früheren Interessenlage hervorgegangene und zu begreifende Traktat jetzt auch ohne sie aufrechterhalten wird, längst entschwundene Zustände künstlich zu petrifizieren, und tritt dadurch zu der lebendigen Wirklichkeit in allerschärfsten Wider-

---

[1] Selbst bei einem Übereinkommen, das äußerlich betrachtet für den einen Partner nichts wie schwerste Opfer mit sich bringt, kann das sehr wohl der Fall sein. Wenn beispielsweise die eine Macht der anderen durch Friedenstraktat wertvolle Provinzen zediert, so tut sie dies aus der Erwägung heraus, daß sie sonst, bei hartnäckigem Widerstande, von ihrem Gegner im Wege der debellatio vielleicht gänzlich niedergeworfen und ihrer politischen Selbständigkeit überhaupt beraubt werden würde, eine Aussicht, mit der verglichen der Verlust eines Teils des Staatsgebiets immer noch das kleinere Übel darstellt. Vgl. Held, in Rotteck-Welckers Staatslexikon, Bd. 14 (3. Aufl. 1866), S. 594: „Ein Völkervertrag kann, obgleich höchst beschwerend, ja lähmend, doch im ersten Augenblick und auf einige Zeit ein Selbsterhaltungsvertrag sein —."

[2] Vgl. den ähnlichen Gedankengang Jellineks, oben S. 10.

spruch. Da das aber für ein wahrhaft gutes und brauchbares Recht sicherlich unzulässig ist, so bedarf eben die obengenannte Völkerrechtsnorm unbedingt einer entsprechenden Korrektur.

Daß eine solche wirklich nötig ist, wird so leicht kein Verständiger in Abrede stellen; niemand, der die Dinge tiefer zu durchdenken bemüht ist, wird in der Regel Pacta sunt servanda unter allen Umständen der Weisheit letzten Schluß erblicken wollen. Daß jedoch die erforderliche Korrektur gerade in Form eines neuen juristischen Satzes vorgenommen werden müßte, diese von so vielen und offenbar auch von Pinheiro-Ferreira ganz selbstverständlich gefundene Folgerung ist damit noch nicht begründet, vielmehr auf's Entschiedenste zu bekämpfen. Nur derjenige, der das Recht als prinzipiell selbständige Welt, als „abseits gelagertes eigenes Reich“ [1] anzuschauen gewohnt ist, wird zu derartigen Konsequenzen mit Notwendigkeit gedrängt werden, weil er sich nunmehr naturgemäß auch alles Heil und alle Abhilfe stets blos in spezifisch juristischen Formen vorzustellen vermag; wer es dagegen in der allein zulässigen Weise nicht isoliert und abgeschlossen, sondern als integrierenden Bestandteil des sozialen Gesamtlebens, dem Einflusse des letzteren stets unterworfen und ausgesetzt, zu erfassen strebt, der wird für manche Schwierigkeit, welcher der andere wohl oder übel [2] immer wieder nur durch das Recht selbst beizukommen sucht, ohne und gegen dieses eine befriedigende Lösung finden [3]. Die Sache gestaltet sich alsdann einfach so, daß auf der einen Seite der betr. formal-juristische Satz konstatiert wird und ohne jede, ihm selbst wesensgleiche Einschränkung bestehen bleibt, daß aber anderseits auch die Macht der Tatsachen als allgemeines, faktisch wirksames Gesetz sich betätigt, daß sie

---

[1] Stammler, die Lehre von dem richtigen Recht (1902), S. 6.

[2] Fast regelmäßig gerät man dabei an irgendeiner Stelle rettungslos in den Flugsand des Naturrechts hinein. Vgl. hierzu oben S. 27.

[3] Auf das ganze, hier angedeutete Problem wird später, in § 16, nochmals zurückzugreifen sein (s. S. 197 ff., bes. S. 201 f.).

fortlaufend in concreto der widerstrebenden Rechtsnorm die nötigen Ausnahmen abringt und damit schließlich doch eine regelmäßige Einzelkorrektur derselben herbeiführt[1].

Freilich ist hier der Einwand zu erwarten, die Sache werde dadurch auf ein Gebiet hinüber gespielt, welches für die theoretische Betrachtung überhaupt nicht mehr geeignet und zugänglich sei; daß die generellen Rechtsvorschriften sich praktisch oftmals nicht durchzusetzen vermöchten, sei ja ganz zweifellos und anerkannt; es lasse sich aber mit solchen rein faktischen Vorkommnissen für die Wissenschaft des Rechts weiter nichts anfangen, weshalb sie auch in dieser irgendwelche Berücksichtigung nicht beanspruchen dürften.

Der Einwurf hat seine volle Berechtigung insoweit, als die überwiegende Masse des Zuwiderhandelns gegen juristische Normen in Frage kommt. Denn da dasselbe aus rein individuell bedingten, konkret eigenartigen Verhältnissen und Zuständen hervorzugehen pflegt, so kann wirklich die ihre Aufgabe unter generellen Gesichtspunkten erfassende Rechtswissenschaft regelmäßig zu ihm keine andere Stellung einnehmen, als daß sie die weiterer Allgemeinbearbeitung weder fähige noch bedürftige Tatsache konstatiert, jede Regel vermöge unter Umständen übertreten zu werden. Das ändert sich jedoch vollständig, sobald unter gewissen genau bestimmbaren Voraussetzungen mit konstanter Regelmäßigkeit die Nichteinhaltung eines Rechtssatzes zu beobachten ist: hier handelt es sich sicherlich nicht mehr um eine bloße Summe unter sich zusammenhangs-

---

[1] An den anscheinenden Selbstwiderspruch („allgemein wirksames Gesetz“ und „in concreto“, „regelmäßige Einzelkorrektur“) wolle man sich nicht stoßen, um mich nicht mißzuverstehen. Ich verweise schon hier darauf, daß er im folgenden, an passender Stelle (vgl. bes. S. 111 f., 123, 149, 215 f. [auch S. 222, Anm. 4]) seine genügende Aufklärung finden wird. Ich bin in dieser Beziehung etwas vorsichtig geworden, seitdem mir Rehm in einer Besprechung meiner Studie über den Staat eine Reihe von „Widersprüchen“ vorgeworfen hat (cf. Kritische Vierteljahrsschrift, Bd. 39, S. 262 f.), die nach Sinn und Zusammenhang sämtlich gar keine sind (vgl. oben S. 2, Anm. 2).

loser Einzelfakta, sondern es kommt darin geradezu eine allgemeine, dem abstrakten Recht durch das reale Leben unübersteigbar gesetzte Schranke zu empirischem Ausdruck. Eine solche darf aber auch die spezifische Rechtswissenschaft nicht prinzipiell ignorieren, denn wie man überhaupt ein Ding nur dann ganz zutreffend zu erfassen und begrifflich zu bestimmen vermag, wenn man seine natürliche, ihm wesentlich eignende Begrenzung genau kennt, so ist ganz entsprechendes insbesondere vom Rechte gleichfalls zu behaupten.

Es ist nun sehr interessant, zu sehen, daß auch schon bei dem innerstaatlichen Rechtssystem zahlreiche Erscheinungen zu finden sind, die meines Erachtens nur unter Zuhilfenahme des eben angedeuteten Gesichtspunkts vollbefriedigend sich begreifen lassen. Zwar kommen dabei wegen der essentiellen Verschiedenheit, die zwischen der völkerrechtlichen Ordnung und jenem obwaltet, Gebilde in Betracht, welche von der nachher zu gebenden Konstruktion der internationalen clausula rebus sic stantibus noch sehr bedeutend differieren; bei alledem besitzen aber beide doch auch wieder soviel Verwandtes, daß es für die prinzipielle Erfassung der letzteren nur vorteilhaft sein kann, wenn wir jetzt, in einem kleinen Exkurse, zunächst einige von den ersteren besprechen.

Vor allen Dingen ist da der theoretisch wie praktisch verhältnismäßig spät entwickelte Begriff des kriminalen Notstandes zu nennen. Von den drei verschiedenen Auffassungsmöglichkeiten, die bei der näheren Konstruktion desselben in der Wissenschaft vertreten sind, d. h. von der Zuerkennung eines spezifischen Notrechts[1] an die in einer „gegenwärtigen Gefahr für Leib und Leben"[2] befindlichen

---

[1] Vgl. u. a. Lasson, System der Rechtsphilosophie (1882), S. 460/461.

[2] Oder wie sonst die Detailpräzisierung der materiellen Voraussetzungen des Notstands in der einzelstaatlichen Legislative ausgefallen sein mag. Das Obige ist bekanntlich die Fassung, die von dem deutschen Reichstrafgesetzbuch in § 54 gegeben wird.

Personen, von der Annahme ferner, daß hier „die Rechtsordnung weder erlaubt noch verbietet, sondern, ihrer Ohnmacht bewußt, gewähren läßt“[1], endlich von der Statuierung eines einfachen Strafausschließungsgrunds[2], ist meines Erachtens die letztgenannte als diejenige zu bezeichnen, die für die ganze Sache die zutreffendste, rechtssetzungspolitisch empfehlenswerteste[3] Formulierung findet. Und zwar hauptsächlich aus folgenden Erwägungen.

Alle drei Richtungen sind darin einig, daß das gesamte Institut als eine notgedrungene Konzession an faktisch vorhandene Zustände anzusehen ist. Immer von neuem mußte man die Wahrnehmung machen, daß im Falle der Kollision zwischen rechtlich anerkannten Interessen verschiedener Individuen der Mensch wegen des natürlichen, ihm eingepflanzten Egoismus sich regelmäßig für Verletzung der fremden Rechtsgüter entscheidet, unbekümmert um die zum Schutze derselben erlassenen staatlichen Strafandrohungen, und so kam man schließlich zu der resignierten Einsicht, daß eine wahrhaft verständige Kriminalpolitik hierauf von vornherein praktische Rücksicht zu nehmen, den realgegebenen Machtfaktoren auch ihrerseits gewisse Zugeständnisse zu machen habe[4]. Diesen Zweck suchen nun die

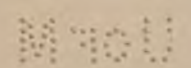
[1] v. Liszt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, 8. Aufl. 1897, S. 144.

[2] Vgl. z. B. die Ausführungen Birkmeyers in der 1901 von ihm herausgegebenen „Enzyklopädie der Rechtswissenschaft“, S. 1085 f.

[3] Darin ist enthalten, daß ich durchaus nicht de lege lata ein Urteil darüber abgeben will, wie die Frage in den geltenden Strafgesetzbüchern positiv entschieden worden ist; mit anderen Worten, ich erkenne vollständig an, daß in diesen sowohl das Prinzip des Notrechts wie das der bloßen juristischen Indifferenz vielfach ausgesprochen sein mag, und behaupte nur, daß diese Art der Regelung den wirklichen Bedürfnissen nicht völlig gerecht wird. Für das uns nächstliegende Beispiel übrigens, also für das deutsche Strafrecht, bin ich allerdings der Meinung, daß hier von Anfang an lediglich ein Strafausschließungsgrund im Sinne Birkmeyers statuiert werden sollte, und daß auch nach dem Inkrafttreten der einschlagenden Bestimmungen des B.G.B. (§§ 228 u. 904) daran nichts geändert worden ist (zu letzterem Punkte vgl. u. a. Auer, Der strafrechtliche Notstand und das Bürgerliche Gesetzbuch, 1903, S. 28/29).

[4] Vgl. hierzu die allgemeinen, von Wach, Die kriminalistischen Schulen und die Strafrechtsreform (1902), S. 25, formulierten Prinzipien.

zwei ersten Lehrmeinungen in der Weise zu erreichen, daß sie das normale, direkt an alle Untertanen sich wendende Regelsystem selber einer entsprechenden Korrektur unterwerfen, die eine positiv, durch Einfügung einer ausdrücklichen Ermächtigung zu Gunsten der in Notstand geratenen Subjekte, die andere wenigstens negativ, in der Form, daß sie die generellen Gebote „Du sollst nicht töten" etc, insoweit als außer Gültigkeit stehend erachtet wissen will. Indes das führt, unter allgemein rechtsphilosophischen Gesichtspunkten betrachtet, beide mal zu einem doch recht wenig befriedigenden Ergebnis. Denn soviel wird sich schwerlich bestreiten lassen: der sozialethisch am meisten wünschenswerte Zustand, das wahrhaft anzustrebende Ziel wäre erst dann verwirklicht, wenn die Menschen in der Tat den „sittlichen Heroismus" besäßen, daß sie lieber ihre eigenen Interessen verloren geben, als fremde im geringsten schädigen möchten. Warum soll nun das Recht auf jede erziehliche Einwirkung nach dieser Richtung hin ganz verzichten, warum soll es seinen eigenen Imperativ, der doch wenigstens bei dem einen oder anderen jenes moralisch höchststehende Verhalten mit erzeugen helfen mag, selbst der Gültigkeit berauben und so von sich aus ein immerhin nicht zu unterschätzendes Motiv zu demselben außer Kraft setzen? Viel besser und teleologisch weit vorzuziehen wäre es sicherlich, falls sich ein Weg entdecken ließe, der diesen unerwünschten Nebeneffekt vermeidet und gleichzeitig doch erlaubt, sich mit den faktisch nun einmal bestehenden Verhältnissen in ausreichender Weise abzufinden. Einen solchen Weg bietet aber jene dritte Auffassung der Notstandslehre wirklich dar. Indem dieselbe nämlich die Notstandshandlung auf der einen Seite für *straffrei* erklärt, trägt sie vollwirksam der Macht der Tatsachen den nicht zu verweigernden Tribut ab; sie nimmt den deutschrechtlich formulierten Erfahrungssatz „Not *kennt* kein Gebot" als etwas hin, was sie wohl anders wünschen möchte, was aber doch so, wie es in Wahrheit ist, gebührende Berücksichtigung er-



heischt. Und andrerseits, indem sie die Notstandshandlung trotzdem als verboten und rechtswidrig behandelt, lediglich die strafrichterlichen Organe des Staats ausnahmsweise zum Nichteinschreiten verpflichtet sein läßt, vermeidet sie den sozialpädagogischen Fehler, der in der kanonistischen Lehre „necessitas non habet legem" enthalten ist: dadurch daß das Recht die an die Untertanen adressierte Befehlsnorm als solche durchaus aufrecht erhält, geht es nicht bis zu dem Punkte, sich seinerseits mit einem sittlich jedenfalls recht anfechtbaren Verhalten derselben irgendwie einverstanden zu erklären, sondern sucht dieses vor wie nach zu bekämpfen, soweit es bei verständiger Rücksichtnahme auf die real vorhandenen Zustände eben möglich und ratsam ist.

Im Gegensatz zu dem bisher erörterten Notstandsbegriff, der seine eigentliche und ursprüngliche Ausbildung nur durch das Strafrecht gefunden hat und für dieses auch in Zukunft wenigstens überwiegende Bedeutung behalten wird, entnehme ich das zweite Beispiel einem anderen Teil des innerstaatlichen Normensystems, dem Privatrecht, nämlich die zivilistische Verjährung, speziell die extinktive Art derselben. So gut wie überall, selbst auf verhältnismäßig noch recht unvollkommenen Stufen der juristischen Entwicklung, stoßen wir in irgend einer Form auf den Grundsatz, daß rechtlichen Ansprüchen der einen Person wider die andere dann fernere Wirksamkeit zu versagen sei, wenn seit ihrer Begründung schon ein beträchtlicher (nur praktisch-positiv sehr verschieden bemessener) Zeitraum verstrichen ist. Was für Gründe zur Statuierung dieses Prinzips mit zwingender Notwendigkeit geführt haben, davon braucht hier nicht ausführlich gesprochen zu werden; sind doch die einschlagenden Momente (insbesondere der mächtige Einfluß, den schon der einfache Zeitablauf als solcher auf das menschliche Gemüt ausübt, dann die immense, durch ihn eintretende Erschwerung der Feststellung der wahren juristischen Sachlage, die sozial-politische Verfehlt-

heit eines Zustands, bei dem jeden Augenblick jedes vorhandene Verhältnis in Frage gezogen und damit die Streitmöglichkeit und Ungewißheit in Permanenz erklärt werden könnte, usw. usw.) bereits von so vielen und so überzeugend dargetan worden[1], daß die grundsätzliche Rechtfertigung, ja Unentbehrlichkeit des Verjährungsinstituts heute so leicht von niemandem mehr angezweifelt werden wird.

Indes trotz dieser rückhaltlosen Anerkennung des Prinzips darf und muß die Kritik doch jedenfalls insoweit einsetzen, als die Art, wie dieselbe zur praktischen Durchführung gelangt, in Betracht kommt. Als gegenwärtig herrschende Meinung kann in dieser Beziehung wohl dies gelten, daß durch den Ablauf der Verjährungszeit das betreffende Recht selber gänzlich erlöschen und juristisch aufgehoben werden soll. Damit vermag man sich jedoch, abermals aus universal-teleogischen Erwägungen heraus, keineswegs einverstanden zu erklären. Denn „es ist nicht zu leugnen, daß das natürliche Rechtsgefühl die verjährte Schuld nicht weniger als Schuld anerkennt; der rechtliche Mann erfüllt sie, obgleich sie verjährt ist“[2]. Mit dieser allein zu billigenden Beurteilung des Sachverhalts tritt aber das Recht in offenkundigen Widerspruch, sobald es nach dem oben angegebenen Rezept verfährt; es macht sich gewissermaßen zum Komplizen des böswilligen Schuldners, setzt direkt eine Prämie auf moralisch verwerfliches Verhalten, wenn es erklärt: „In Ansehung, daß du es verstanden hast, dich 30 Jahre lang der Erfüllung einer zweifellosen Verbindlichkeit, etwa auf Rückgabe eines empfangenen Darlehns, zu entziehen, erkläre ich dich jetzt zur Anerkennung deiner Gewandtheit überhaupt jeder Pflicht für los und ledig.“ Will man das Recht diese, es schon durch den bloßen An-

---

[1] Vgl. aus neuerer Zeit Stammler, vom richtigen Rechte, S. 263.

[2] Windscheid, Pandekten, § 112, N. 5. Ähnlich auch Stammler, a. a. O., S. 264: Zitierung des volkstümlichen Sprichworts „Hundert Jahre Unrecht ist keine Stunde Recht“, S. 457: „Auch das Bezahlen von verjährter Schuld ist eine Pflicht des richtigen Rechts.“

schein schwer herabwürdigende Rolle nicht spielen lassen, ebensowenig aber auch auf sachgemäße Berücksichtigung der gewaltigen, dem Zeitablauf unleugbar innewohnenden Macht völlig Verzicht leisten, so wird man ganz von selbst auf das nämliche Auskunftsmittel zurückgelangen müssen, welches wir vorhin bereits beim Notstand kennen gelernt haben; d. h. genau wie es dort der Fall ist, empfiehlt sich wiederum, die Rechtspflicht als solche unverändert fortbestehen zu lassen, dagegen den realgegebenen Verhältnissen in der Weise Rechnung zu tragen, daß den jurisdiktionellen Organen des Staats die Weisung erteilt wird, sie möchten unter gewissen Voraussetzungen die sonst von ihnen vorzunehmende Tätigkeit unterlassen, denjenigen zivilistischen Ansprüchen nicht mehr zur Verwirklichung verhelfen, bei welchen ihnen eine bestimmte längere Frist als seit der Begründung verflossen dargetan wird[1].

Das dritte und letzte Beispiel mag in der Weise gewählt werden, daß jetzt, nach Straf- und Privatrecht, auch

---

[1] Kaum der Hervorhebung bedarf es wohl, daß auf die obigen Darlegungen die Note 3 der Seite 99 ebenfalls sinngemäße Anwendung leidet, will sagen, daß ich auch bez. des Verjährungsproblems lediglich de lege ferenda meine Ausführungen gemacht habe. Was die wirkliche Ordnung des Verhältnisses in einzelnen positiven Rechtssystemen betrifft, so glaube ich, z. B. im römischen Recht die von mir vertretene Auffassung tatsächlich wiederfinden zu können. Für dasselbe sehe ich nämlich die Ansicht von Savigny, Puchta und anderen als die richtigere an, daß auch nach Ablauf der Verjährungszeit von persönlichen Ansprüchen noch eine „obligatio naturalis" übrig bleibt. Da nun das Wesen dieser, im großen und ganzen übereinstimmend, dahin definiert wird, daß hier eine juristisch existente, aber des Klagerechts ermangelnde Verbindlichkeit gegeben ist und weiterhin die letztere Befugnis an und für sich gar keinen integrierenden Bestandteil des eigentlichen und ursprünglichen Anspruchs bedeutet, sondern einen ganz „neuen, an bestimmte staatliche Organe erlassenen Imperativ" (Thon, Rechtsnorm und subjektives Recht, S. 226) darstellt, so würde demgemäß jener eben als noch immer vorhanden, der einfache Normenschutz als durch Verjährung nicht entzogen zu gelten haben. — Für das heutige deutsche Privatrecht wage ich, angesichts des Wortlauts des § 222 B.G.B. sowie mancher anderer wichtiger Momente, Entsprechendes nicht zu behaupten; immerhin ist zu beachten, daß auch bei diesen teilweise, z. B. von Bernhöft, die Meinung geäußert wird, eine Vollendung der Verjährungsfrist bewirke bloß Verlust des Klagrechts, lasse dagegen den Tatbestand einer „natürlichen Verbindlichkeit" ganz unberührt.

noch das spezifische Staatsrecht zu Worte kommt. Wenn u. a. § 5 der Badischen Verfassung sagt „Die Person des Großherzogs ist heilig und unverletzlich", so schließt dieser in konstitutionellen Gemeinwesen ja überaus häufig wiederkehrende Satz neben manchem sonstigen Material auch dies nach allgemeiner Übereinstimmung mit ein, daß das monarchische Staatsoberhaupt für Handlungen, die, von einem anderen begangen, den Tatbestand eines strafrechtlichen Delikts verwirklichen würden, nicht zur kriminalen Verantwortung gezogen werden darf. Mit dieser Privilegierung bezweckten jedoch die Verfassungen ganz sicher nicht, dem Fürsten eine juristische Befugnis zu gewähren, nach Belieben zu verleumden, zu morden, Körperverletzungen zu begehen etc.; vielmehr sucht sich der Staat nur in geeigneter Weise damit abzufinden, daß hier wegen der tatsächlich vorliegenden Verhältnisse eine praktische Durchsetzung seiner allgemein erlassenen Rechtsgebote entweder gar nicht oder bestenfalls bloß unter den allergrößten Erschwernissen und Unzuträglichkeiten zu erreichen wäre [1]. „Der Verfolgung des Staatsoberhaupts wegen eines Verbrechens steht teils der Umstand im Wege, daß die Gerichte dem König unter-, nicht übergeordnet sind, teils die Ehre der Krone und das Staatsinteresse, welche den Skandal eines Kriminalprozesses gegen den Monarchen und die damit verbundene Gefahr für die öffentliche Ruhe nicht ertragen. Es erscheint als ein geringeres Übel, wenn ein einzelnes Verbrechen des Souveräns ungeahndet bleibt, als wenn durch das Strafverfahren die Rechtsordnung und der Friede des gesamten Staats erschüttert würde". [2] Zur ausreichenden Vermeidung aller dieser Übelstände ist aber eine Revision der normaljuristischen Ordnung als solcher,

---

[1] Darüber, daß das Prinzip der monarchischen Unverantwortlichkeit aus rein politischen Erwägungen und nur solchen zu erklären ist, siehe auch v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate (1904), S. 104, 128 ff.

[2] Bluntschli, Lehre vom modernen Staat, 6. Aufl., besorgt von E. Loening, II, S. 207/208.

eine personale Außerkraftsetzung der Imperative „Du sollst nicht töten" usw. absolut kein unumgängliches Erfordernis; vielmehr genügt es zu dem Zwecke schon vollständig, wenn den kriminalen Behörden die Pflicht strikter Passivität sämtlichen etwaigen Verbrechen des Monarchen gegenüber auferlegt wird, und tatsächlich ist dies denn auch diejenige Ordnung des Verhältnisses, die der Staat in und durch den vorhin genannten publizistischen Grundsatz in Wahrheit hat treffen wollen[1].

Zu den bisher von uns namhaft gemachten Fällen, zu dem kriminalen Notstandsinstitut, der zivilistischen Verjährung, der staatsrechtlichen Unverantwortlichkeit des Monarchen, ließen sich noch zahlreiche andere aus den verschiedensteu Gebieten des innerstaatlichen Normensystems hinzufügen; doch wird an dieser Stelle nach Lage der Dinge auf die Anführung noch weiterer Belege wohl besser verzichtet[2]. Suchen wir statt dessen jetzt übersichtlich hervorzuheben, was, speziell für die Zwecke der vorliegenden Arbeit, schon aus den drei erörterten Beispielen mit Sicherheit gewonnen ist, so zeigt sich folgendes. An sehr mannigfachen Stellen, bei inhaltlich äußerst heterogenen Verhältnissen kann sich im innerstaatlichen Recht die Konstellation ergeben, daß übergewaltig sich betätigenden faktischen Zuständen und Momenten eine gewisse Einflußnahme auf

---

[1] Ganz mit dem Obigen übereinstimmend ist z. B. die Art, wie Rosin, Souveränetät, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung (1883), S. 14, Anm. 3. „das Wesen der strafrechtlichen Unverletzlichkeit des Königs" charakterisiert: „Die Norm ‚du sollst nicht morden' gilt auch für den König nicht bloß als Satz der Moral oder Religion, sondern auch als Satz des Rechts; nur der im Falle der Verletzung dieser Norm an den Strafrichter gerichtete Befehl, in Gemäßheit des Gesetzes zu strafen, zessiert dem Monarchen gegenüber." — Aus dem Gesagten folgt übrigens, daß man in unserem Falle richtiger gar nicht von einem, dem Souverän subjektiv zustehenden „Recht der Unverantwortlichkeit" sprechen sollte, sondern daß für ihn höchstens eine Art der sogen. Reflexrechte anzunehmen ist. Vgl. hiermit das, was Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 143 (verbunden mit S. 74 ff.), über den Gegenstand bemerkt.

[2] Weitere Beispiele werden in anderem Zusammenhange noch erörtert werden. Vgl. unten S. 203 ff. [auch S. 212, Anm. 1].

die vorausschauende Regulierung des gesamten Soziallebens unbedingt zugestanden werden muß, daß aber gleichzeitig bestimmte Gründe es dringendst widerraten, dies in Form einer Modifikation des prinzipiell gültigen Rechtssystems selber zu tun. Aus dieser Verlegenheit vermag sich der Staat am bequemsten dadurch zu helfen, daß er einfach seine mit der konkreten Realisierung des abstrakten Rechts betrauten Organe dahin instruiert, sie sollten unter den und den Umständen ausnahmsweise von jeder Betätigung ihrerseits absehen: auf diese Weise ergibt sich ganz von selbst das nach allen Seiten befriedigende Resultat, daß das Recht einen praktisch eo ipso aussichtslosen Kampf mit übermächtigen Tatsachen von vornherein klug vermeidet, daß es sich damit die Unannehmlichkeit einer fortgesetzten Reihe eklatanter Niederlagen erspart, und dies doch nicht um den Preis einer Verleugnung anderer wichtiger Rücksichten zu erkaufen braucht. Überall nun, wo der Staat von diesem Mittel wirklichen Gebrauch gemacht hat, stellt sich für die Untertanen der normalen und gewöhnlichen Rechtsordnung ein ganz eigenartiges Verhältnis heraus. Der Staat hat ihnen gegenüber beispielsweise die generelle Vorschrift, „du sollst das empfangene Darlehen zurückzahlen", erlassen, und nimmt sie auch für den Fall abgelaufener Verjährungszeit formell keineswegs zurück; darin ist enthalten, daß dieselbe eine ihr selbst wesensgleiche Einschränkung nicht erfahren hat. Andrerseits ist aber auch stets von neuem die Erscheinung zu beobachten, daß diese Norm unter gewissen Voraussetzungen nie zur praktischen Realisierung und Durchführung gelangt; d. h., eine sehr weitgehende und wichtige Einengung derselben muß denn doch als zweifellos vorhanden anerkannt werden, bloß daß diese nach Lage der Sache — immer von den Untertanen und dem für sie gültigen Recht aus gesehen[1] —

[1] Einzig diese Seite des Verhältnisses kommt hier überhaupt in Frage. Nach anderer Richtung hin von Wichtigkeit und deshalb für eine erschöpfende Beurteilung der Sache notwendig heranzuziehen ist

nicht als technisch-juristische, sondern lediglich faktisch-existente, qualifiziert werden darf.

Vielleicht mag nun etwas Ähnliches auch bei der völkerrechtlichen Lehre von der clausula rebus sic stantibus zu konstatieren sein.

§ 10.

Wenn wir jetzt daran gehen, den in dem vorigen Paragraphen besprochenen innerstaatlichen Phänomenen ein internationales Analogon zur Seite zu stellen, so ist dabei von Haus aus jedenfalls das eine völlig klar, daß zum mindesten die Form, in welcher das zugrunde liegende Prinzip praktische Verwirklichung finden kann, hier eine von jenen wesentlich abweichende sein muß. Dort verlief die Sache stets so, daß die herrschende Staatsgewalt selbst in den Verlauf der Dinge entscheidend eingriff, daß sie als der oberste Regulator des sozialen Gesamtlebens die richterlichen Behörden anwies, in bestimmten Fällen von sich aus überhaupt nicht einzuschreiten, und so dem offenen Konflikt zwischen den Anforderungen des praktischen Lebens und des abstrakten Rechts aus dem Wege zu gehen. An etwas derartiges ist aber im Völkerrecht von vornherein nicht zu denken, denn nicht bloß mangelt es hier, wie wir wiederholt schon zu konstatieren Gelegenheit hatten[1], an jeder, unabhängig von den Parteien, autoritär durch sich selbst fungierenden Jurisdiktionsgewalt, sondern es gibt vor allen Dingen auch gar keine feste, allgemeine Verkehrsnormen vorschreibende Legislativpotenz. Deshalb bleibt aber der Einfluß faktisch gegebener Verhältnisse gerade so gut fühlbar und wirksam, nur daß er hier nicht von einer maßgebenden Zentralstelle ausgesprochen und sachgemäß formuliert werden kann, vielmehr sich ohne solche ausdrückliche Anerkennung

der Umstand, daß der an die jurisdiktionellen Organe gerichtete Befehl zum eventuellen Nichteinschreiten jedenfalls auch für unsere Auffassung ein spezifisch-rechtliches Element in den gegebenen Gesamttatbestand hereinbringt. Vgl. noch S. 203 bei Anm. 3.

[1] Vgl. bes. S. 74.

zur Geltung bringen muß[1]. Die Macht des Lebens wird sich stets und überall real betätigen, „wenn nicht geregelt, so ungeregelt“, um eine sehr richtige, von Windscheid[2] bloß für den Spezialfall der Verjährung gemachte Bemerkung hier ganz allgemein aufzunehmen.

Betrachten wir rein empirisch das Nebeneinanderbestehen und den gegenseitigen Verkehr zwischen der Vielheit koexistenter Staaten, wie es jetzt schon seit Jahrtausenden in der Geschichte sich abspielt, so ist in der Tat eine gewisse, regelmäßig wiederkehrende Nichteinhaltung internationaler Verträge gar nicht wegzuleugnen, ungefähr in dem Umfange, wie dies die herrschende Lehre der clausula rebus sic stantibus zu bestimmen sucht: sobald die Erfüllung des Traktats die verpflichtete Macht in Konflikt mit ihren eigenen höchsten Interessen, mit den vitalsten Bedingungen ihres gesicherten Fortbestands bringen müßte, wird sie immer und immer wieder strikt verweigert, ungeachtet der entgegenstehenden Norm Pacta sunt servanda und im Widerstand gegen sie. Es ist das eine Tatsache von so allgemeiner Anerkennung, daß auf die Anführung noch weiterer historischer Belege, abgesehen von denjenigen, die in dieser Arbeit ohnehin schon an den verschiedensten Orten zu finden sind, wohl unbedenklich verzichtet werden darf; ich will mich daher an Stelle derselben auch bloß auf das bestätigende Zeugnis eines Mannes beziehen, dem weitgehendste Sachkunde und Urteilskompetenz sicher nicht abzusprechen ist, nämlich auf die Worte Bismarcks: „Die Haltbarkeit aller Verträge ist eine bedingte, sobald sie ‚in dem Kampf ums Dasein‘ auf die Probe gestellt wird. Keine Nation wird je zu bewegen sein, ihr Bestehen auf dem Altar der Vertragstreue zu opfern, wenn sie gezwungen ist, zwischen beiden zu wählen. Das ultra posse nemo obligatur kann durch keine Vertragsklausel

---

[1] Wir werden auf diesen Gegensatz später, in § 12, noch genauer einzugehen haben.
[2] Pandekten, § 105, N. 6.

außer Kraft gesetzt werden; — Selbstaufopferung für die Vertragstreue ist nie zu erwarten".[1]

Auf Grund dieses konstanten, in der Vergangenheit stets von neuem beobachteten Sachverhalts erscheint nun aber die Wissenschaft von den Regeln und Formen des internationalen Wechselverkehrs zwischen Staaten vollauf dazu befugt, von sich aus zur Aufstellung eines entsprechenden allgemeingültigen, auch für die Zukunft Wirksamkeit beanspruchenden Satzes zu schreiten. Sie darf ihn allerdings in keiner Weise für eine technisch-juristische Norm ausgeben, wie zur Vermeidung etwaiger Mißverständnisse hier nochmals nachdrücklich betont werden mag[2]. Aber wenn auch die Annahme einer solchen von

---

[1] Gedanken und Erinnerungen II, S. 249/250. Der ganze Gedankengang kehrt übrigens bei Bismarck auch sonst mehrfach wieder, wird insbesondere in seiner weltgeschichtlichen Reichstagsrede vom 6. Februar 1888 verschiedene Male klar und deutlich zum Ausdruck gebracht.

[2] Die Gründe, warum derartiges unmöglich ist, sind bereits in den ausführlichen Erörterungen des zweiten Abschnitts zur Genüge dargelegt; ich will indes auf das Wichtigste davon hier wiederholend kurz Bezug nehmen, und zwar deshalb, weil der jetzt festgestellte Tatbestand in gewisser Hinsicht für die von uns perhorreszierte Folgerung gar nicht so ungeeignet zu sein scheint. Man könnte nämlich an sich, bei oberflächlicher Betrachtung der Dinge, wohl leicht zu dem Schlusse geneigt sein: „Wenn denn praktisch die Nichteinhaltung der Verträge in dem vorhin genannten Umfange mit ununterbrochener Regelmäßigkeit eingetreten ist, wenn zugestandenermaßen die Staaten selber einem Teil der Traktate die Erfüllung konsequent und stetig versagt haben, nun so muß das eben schließlich dahin ausgelegt werden, daß von ihnen im Wege der gewohnheitsmäßigen Übung ein entsprechender Rechtssatz, eine juristisch wirkende Beschränkung der Norm Pacta sunt servanda geschaffen wurde." Das wäre jedoch ein schlimmer Paralogismus, herbeigeführt und ermöglicht durch das Operieren mit dem doppeldeutig zu verstehenden Begriff „die Staaten". Die Verwendung dieses allgemeinlautenden Ausdrucks hat ihre volle Berechtigung in dem Sinne, daß sicherlich jeder Staat, wenn er als Verpflichteter in die Lage kommt, auf Erfüllung eines seine eigene Existenz jetzt gefährdenden Vertrags in Anspruch genommen zu werden, die Leistung strikt verweigert; sie wird aber durchaus irreführend und unzulässig, sobald man ihm, das bis dahin immer noch vorhandene Moment der Differenzierung unvermerkt fallenlassend, die wesentlich weitere Bedeutung unterstellt, als sei von einem praktischen Verhalten „der Staaten" völlig unterschiedslos und schlechthin die Rede. Gerade das letztere tut nun offenbar derjenige wirklich, der hier eine juristische Regel statuieren zu können meint: er muß, da ja positives Völkerrecht stets bloß aus koinzidenter Willensübereinstimmung mehrerer Staaten zu entspringen vermag, notwendig

vornherein auf unüberwindliche Hindernisse stößt, so gilt nicht das gleiche von der Postulierung einer rein tatsächlichen, bloß faktisch erfahrungsmäßig sich betätigenden Regel. Die Lehre von dem gesamten Verkehrsleben der Völker, überhaupt allgemein gesprochen die ganze Soziologie, von der die spezifische Rechtsdisziplin lediglich einen, zwar deutlich sich abhebenden, aber doch integrierenden Bestandteil bildet, ist eine streng empirische Wissenschaft, so gut wie nur irgend ein Zweig der mit den Vorgängen in der realen Außenwelt sich beschäftigenden Naturwissenschaft, und vermag daher prinzipiell auch ganz mit den Mitteln und in der Art dieser zu arbeiten. Wenn z. B. von der letzteren die Schwerkraft als objektiv und ausnahmslos geltend proklamiert wird, so verfährt sie dabei in der Weise, daß sie aus immer gleichbleibenden, exakt erfahrungsmäßigen Einzelbeobachtungen der Vergangenheit das Bestehen eines überall und immerdar wirksamen Gesetzes folgert[1]; ganz das nämliche wird also auch jener gestattet werden müssen. Freilich, wie die Dinge praktisch einmal liegen, wird die Soziologie im allgemeinen bloß unter äußersten Schwierigkeiten zu solchen hinlänglich gesicherten Generalschlüssen gelangen können, schwerer als ein beliebiger Teil der Naturlehre, schwerer selbst als die an sich so heikle Physiologie, von der u. a.

---

subintelligieren, daß die internationalen Verkehrssubjekte sowohl in der Rolle des Berechtigten, wie in der des Verpflichteten eine entsprechende Absicht konstant bekundet haben. Wie wenig aber diese, nur durch Wechsel des Wortsinns erschlichene Vorstellung mit den tatsächlich gegebenen Verhältnissen harmoniert, das wissen wir hinlänglich aus den, in § 5 teils eingehend analysierten, teils kurz erwähnten (hierzu vgl. die Anmerkung 1 der Seite 53) historischen Einzelbeispielen; wir haben damals gesehen, daß die jeweils berechtigten Mächte, weit entfernt, von sich aus der Traktatskündigung seitens des Verpflichteten regelmäßig zuzustimmen, umgekehrt wider sie, bald mehr bald minder scharf akzentuiert, grundsätzliche Verwahrung einzulegen pflegen.

[1] Eine nähere Klarlegung des hier stattfindenden psychologischen Prozesses bieten die trefflichen Ausführungen Zitelmanns, Gewohnheitsrecht und Irrtum (1883), S. 450 ff., bes. S. 460/461. Zu vgl. auch das von mir schon bei anderer Gelegenheit (in der Studie über den Staat, S. 15 a. E. und im Gewohnheitsrecht S. 44/45) bemerkte.

Mill[1] nur mit Unrecht behauptet, daß sie „größeren natürlichen Schwierigkeiten begegne und wahrscheinlich eines geringern Grades von letzter Vervollkommnung fähig sei wie die soziale Wissenschaft“. Immerhin, daß auch die auf Findung allgemein-empirischer Gesetze gerichtete Arbeit der letzteren nicht als grundsätzlich verfehlt und hoffnungslos bezeichnet werden darf, das vermag gerade der uns hier beschäftigende Spezialfall recht gut zu illustrieren; denn wann soll man überhaupt zur Formulierung eines ausreichend festgestellten Erfahrungssatzes gelangen können, wenn nicht hier, wo der entsprechende Tatsachenverlauf im internationalen Sozialleben immer und immer auf die gleiche Art sich abgespielt hat, wo es notorisch „noch gar nicht dagewesen ist, daß sich ein Volk aus Liebe für das andere geopfert“ hätte, bloß weil „der Buchstabe eines unter anderen Umständen unterschriebenen Vertrags“[2] dies so verlangte?

Auf diese Weise sind wir nun wirklich bezüglich der internationalen Klausellehre zu Resultaten gelangt, die den in der zweiten Hälfte des § 9 erörterten innerstaatlichen Erscheinungen dem Grundgedanken nach durchaus analog sind. Wir haben zunächst die positiv geschaffene und gültige Völkerrechtsnorm Pacta sunt servanda vor uns und müssen konstatieren, daß dieselbe formal-technisch ganz umfassend und ausnahmslos gehalten ist, daß sie auch für die Eventualität der total geänderten Umstände keine Einengung, die selbst wieder juristischer Art wäre, erleidet, vielmehr prinzipiell rebus mutatis genau dieselbe Befolgung wie rebus sic stantibus beansprucht. Auf der anderen Seite wieder läßt sich aber auch die erfahrungsmäßig feststehende Tatsache nicht von der Hand weisen, daß diese Prätension

---

[1] A system of logic ratiocinative and inductive, 9. Aufl., Bd. I S. 532.

[2] Worte Bismarcks aus der vorhin bereits erwähnten Februarrede des Jahres 1888; cf. Stenographische Berichte über die Reichstagsverhandlungen, Session 1887/1888, S. 730.

der Allgemeingültigkeit unter gewissen Voraussetzungen, dann nämlich, wenn wegen eines vollständigen Umschwungs der Verhältnisse die Erfüllung des betr. Vertrags jetzt den verpflichteten Staat zu einer Gefährdung seiner eigenen höchsten Existenzbedingungen nötigen würde, in Wahrheit doch nie beachtet zu werden pflegt. Beide Momente zusammengefaßt führen zu der Schlußformulierung: Trotz alles scheinbar dawider Sprechenden liegt auch hier das so vielfach zu beobachtende Phänomen vor, daß die eine Regel von einer zweiten durchbrochen und in ihrem Geltungsgebiet wesentlich beeinträchtigt wird; dabei verhält sich nur die Sache des näheren so, daß diese mit jener nach Beschaffenheit und Charakter nicht übereinstimmt, sondern anders geartet ist, daß ein spezifisch-juristischer Satz von einem bloß faktisch sich betätigenden Gesetz partiell seiner Kraft und Wirksamkeit beraubt wird[1].

[1] Nur ganz beiläufig möchte ich darauf hinweisen, daß dieser Tatbestand für das gegenseitige Verkehrsleben der Staaten auch sonst eine große Rolle spielt: noch zahlreiche andere Sätze, die man heutzutage als direkt völkerrechtliche zu verstehen pflegt, sind meines Erachtens lediglich in der obigen Weise aufrecht zu erhalten. Auf einiges davon werden wir später noch zu sprechen kommen; vgl. namentlich § 12, S. 139 ff. (internationaler Notstand!), daneben auch die in § 14, S. 162 ff. gestreifte Frage nach dem Einflusse des Vertragsbruchs von einer Seite auf den Bestand des Vertragsverhältnisses. Von weiterem hier in Betracht kommenden Material sei wegen seiner hervorragenden Wichtigkeit bloß dies noch erwähnt, daß man lediglich mit Hilfe jener Formel dem internationalen Verjährungsproblem allseitig erschöpfend beizukommen vermag. Für eine wahrhaft befriedigende Erfassung desselben genügt es nämlich keineswegs, bloß die Frage, ob von einer technisch-juristischen Wirkung die Rede sein könne oder nicht, zu untersuchen und sich mit der heutzutage weit überwiegenden Meinung im verneinenden Sinne zu entscheiden; vielmehr bedarf es, so zutreffend letzteres an und für sich zweifellos ist, daneben, zur Herstellung eines richtigen Gesamtbildes, auch noch der nachdrücklichen Betonung dessen, daß wenigstens als tatsächlich gegebene und sich bewährende Macht der Zeitablauf für den Verkehr der Völker und Staaten gleichfalls, trotz der hier mangelnden Formalsanktionierung, anerkannt werden muß. Daß dem wirklich so ist, ist auch in der internationalen Praxis oft genug zur unverkennbaren Andeutung gelangt (sehr interessant ist z. B. die Weise, wie die beiden grundsätzlich verschiedenen Standpunkte, der formal-rechtliche und der materiell-faktische, bei Gelegenheit der ersten Teilung Polens einander direkt gegenübergestellt worden sind; vgl. das preußische Patent vom 13. September 1772 [Ghillanny, Diplomatisches Handbuch, I, S. 205 ff.],

Einzig und allein eine solche Auffassung des Problems bietet die Möglichkeit dar, dem richtigen Kern, der in der einen wie der anderen hinsichtlich der clausula bisher vertretenen Grundmeinung, d. h. sowohl in der herrschenden Befürwortung als in der ausnahmsweise vorkommenden Bekämpfung derselben, enthalten ist, gleichzeitig gerecht zu werden und beide sachgemäß miteinander zu versöhnen. Wie aus unserem ganzen Abschnitt IV hervorgeht, ist der ersten Richtung materiell insofern nur durchaus beizustimmen, als sie mit vollem Recht praktisch gegebene und gar nicht wegzuleugnende Verhältnisse auch theoretisch berücksichtigen, ihnen zu entsprechendem wissenschaftlichen Ausdruck verhelfen will; sie vergreift sich aber deshalb völlig in der Form, weil sie ohne alle ausreichende Begründung positiv-juristische Kraft für die Klausel in Anspruch nimmt. Hieraus folgt mit Notwendigkeit, daß die relativ wenigen Autoren, welche die Rechtsgültigkeit der letzteren — regelmäßig freilich mit unzulänglicher Beweisführung — in Abrede stellen, rein negativ-kritisch genommen das richtige treffen; es ist aber wieder an ihrer Lehre das zu tadeln, daß sie lediglich bei dieser Seite des Problems stehen bleiben, daß sie sich damit begnügen, einfach zu zerstören und so bloß eine klaffende Lücke aufzureißen, ohne daß der Versuch gemacht würde, etwas neues an die Stelle des vernichteten Alten zu setzen. Während demgemäß der bisherigen Behandlung der Streitfrage wohl hier wie dort immer entschiedene Vorzüge

---

in welchem Friedrich der Große zur Befürwortung seiner, bis auf das Jahr 1295 zurückgreifenden Territorialansprüche bemerkt, daß „La Couronne de Pologne, possédant ces pays injustement, ne saurait faire valoir de préscription pour s'y maintenir“ und die Antwort des Polenkönigs [vom 17. September; Ghillanny, a. a. O., S. 210 ff.], die sich auf die unbestreitbare Tatsache einer „jouissance de plusieurs siècles“ beruft, scharf hervorhebt, daß solche antiquierte „titres ne peuvent être admis sans infirmer la sûreté des possessions de toutes les souverainetés, sans ébranler la base de tous les trônes“, überhaupt mit lauter Argumenten arbeitet, die man sonst zur sachlichen Rechtfertigung des innerstaatlichen Verjährungsinstituts vorzubringen pflegt).

eigen, aber stets auch mit wesentlichen Mängeln gepaart waren, erscheinen nach unserer Konstruktion die ersteren vollständig festgehalten und nur aus der Verbindung mit letzteren losgelöst. —

Es gilt nun hier noch einen Punkt zu erörtern. Wir haben uns in dem Vorhergehenden immer bloß mit der Feststellung des Faktums zufrieden gegeben, daß die Internationalnorm Pacta sunt servanda in bestimmtem Umfang praktisch nie eingehalten und befolgt wird, sind aber einstweilen auf die Gründe, warum dasselbe regelmäßig eintreten muß, noch gar nicht eingegangen. Das soll nun, jetzt am Schlusse des ganzen Abschnitt IV, noch geschehen; wir wollen versuchen, das zunächst rein empirisch gefundene Spezialgesetz auf eine innere Notwendigkeit zurückzuführen und ihm so eine tieferfundierte Erklärung zu verschaffen. Dies wird uns gelingen in Form einer Spezialanwendung der allgemeingültigen Wahrheit, daß überhaupt jedem Recht vermöge des begrifflich von ihm gar nicht loszutrennenden Zweckgedankens eine gewisse, der technisch-juristischen Sphäre transzendente Beschränkung anhaftet.

Dabei zeigt sich in unserem Falle sofort, daß eben dasjenige Moment, welches die positive rechtliche Erfassung der gesamten eigenartigen Völkerverkehrsordnung notorisch am meisten erschwert[1], d. h. die rein vereinbarungsmäßige Form ihrer Entstehung, für die klare und durchsichtige Führung des hier zu erbringenden Beweises überaus günstig wirkt. Wie wiederholt schon erwähnt worden ist, wird das Völkerrecht den Staaten nicht von oben her, durch einen superordinierten Sozialwillen, auferlegt, sondern sie selbst ziehen, im Wege der ausdrücklich oder stillschweigend erklärten Willenseinigung, ihrer an sich unbeschränkten Handlungsfreiheit gewisse Grenzen. Fragen wir jetzt nach dem Motiv, welches sie zur Einführung der letzteren, speziell zur Sanktionierung der Regel

[1] Vgl. oben S. 3, Anm. 1.

Pacta sunt servanda bewogen hat, so ist darauf nur zu antworten, daß es zweifellos die Rücksicht auf ihr eigenes wohlverstandenes Interesse war. Es wurde ihnen klar, daß der für sie alle so vorteilhafte und nützliche ständige Verkehr zwischen ihnen ohne gegenseitige Vertragstreue überhaupt nicht aufrechtzuerhalten ist; sie erkannten, daß das Opfer, welches jedes Übereinkommen dem verpflichteten Partner auferlegt, an Bedeutung weit überwogen wird von dem Gewinn, den die nur um diesen Preis mögliche Fortsetzung jenes Verkehrs gewährt, und so, „in kluger Voraussicht künftiger dauernder Bedürfnisse nach dem Rufe der Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit strebend“ [1], gelangten sie dazu, den Satz von der unbedingten Verbindlichkeit der Verträge als für ihren wechselseitigen Verkehr allgemeingültiges Rechtsprinzip zu statuieren.

Aus diesem, bloß kurz angedeuteten Grundsachverhalt geht hervor, wie berechtigt es ist, wenn Jellinek [2] für internationale Traktate die These aufstellt: „Es ist das Interesse, welches die Treue, und die Treue, welche das Interesse schützt“, oder wenn Bismarck [3] mit einem anschaulich-realistischen Bild aus der Schneiderwerkstatt denselben Gedanken dahin formuliert: „Ich glaube, daß das wandelbare Element des politischen Interesses ein unentbehrliches Unterfutter für geschriebene Verträge ist, wenn sie haltbar sein sollen.“ Indem nämlich der Satz Pacta sunt servanda durch die Staaten von vornherein offenbar nicht um seiner selbst willen, sondern bloß als Mittel zum Zweck geschaffen wurde, indem man vermöge desselben grundsätzlich stets eine Interessenförderung zu erzielen gedachte, erscheint das wirkliche Vorhandensein der letzteren teleologisch gedacht als beschränkende Voraussetzung für die gesamte Anwendbarkeit jenes Satzes; anders ausgedrückt, die Aussicht, durch einen einseitigen Vertragsbruch das Vertrauen, den

[1] Lasson, Rechtsphilosophie, S. 404.
[2] Rechtliche Natur der Staatenverträge, S. 57.
[3] Gedanken und Erinnerungen, II, S. 250.

ganzen völkerrechtlichen Kredit bei den übrigen Mächten zu erschüttern und so im letzten Einsatz die Möglichkeit eines geordneten wechselseitigen Verkehrs überhaupt in Frage zu stellen, muß für den betr. Staat bedenklicher und gefährlicher sein wie die Hingabe oder Schmälerung desjenigen Einzelrechtsguts, auf das er im Sinne des konkreten Traktats zu Gunsten des anderen Kontrahenten zu verzichten hat.

Das trifft ja nun sicherlich auf die unendlich überwiegende Mehrheit der Fälle im vollsten Maße wirklich zu, nicht aber auch auf die ganz besondere Eventualität, die eben hier für uns in Betracht kommt. Denn sobald ein Staat von der praktischen Durchführung eines antiquierten Übereinkommens direkt seinen eigenen Untergang zu befürchten hat, sobald er voraussieht, daß er nach treulicher Erfüllung seiner Vertragspflicht aller Voraussicht nach seine fernere politische Existenz nicht mehr aufrechtzuerhalten fähig sein wird, muß die Sorge um die ununterbrochene Fortführung des internationalen Staatenverkehrs (der sich doch naturgemäß immer nur unter lebendig bestehenden Subjekten abzuspielen vermag) notwendig zur cura posterior werden; d.h. das wohlverstandene und wahre Eigeninteresse gebietet hier ausnahmsweise einmal doch nicht die Einhaltung, sondern die einseitige Durchbrechung des früher abgeschlossenen Traktats.

Unter diesen Umständen ergibt sich schließlich folgender Gesamttatbestand. Die Stellungnahme der Staaten zu dem Grundsatz Pacta sunt servanda ist verschieden zu bestimmen, je nachdem man lediglich auf ihren in spezifisch-rechtlicher Form dokumentierten Willen Bezug nimmt oder aber über denselben hinausgeht. Geschieht das erstere, so haben sie die Regel ohne jedwede Beschränkung aufgestellt und mußten das auch notwendig tun, wenn sie überhaupt zu einer wahrhaft brauchbaren, praktisch nicht mehr schädlichen als nützlichen (vergl. die Ausführungen des Abschnitt III) Verkehrsnorm gelangen wollten. Indes diese Art der Auffassung, die zur unbedingten Konsequenz

hat, daß auch unter den vorhin charakterisierten Verhältnissen jede einen Vertrag einseitig lösende Macht eine zweifellose Rechts widrigkeit begeht, ist um deswillen nicht die höchste und einzig mögliche, weil der „ausgedrückte und erklärte Wille" sich durchaus nicht überall mit dem nach Lage der Sache zu vermutenden „wahren und eigentlichen Willen" zu decken braucht[1]. Gerade für das uns beschäftigende Spezialproblem ist aber eine solche Inkongruenz beider mit voller Sicherheit anzunehmen, denn unmöglich können die Staaten eine nur zur Interessenförderung bestimmte Norm auch für die exzeptionellen Fälle totaler Interessen vernichtung bewußt gewollt haben. So schwebt in der Tat, nicht formal-juristisch, aber präjuristisch-zwecklich, über jedem internationalen Einzeltraktat eine essentielle und notwendige Beschränkung; es ist, in diesem Sinne verstanden, nur allzu richtig, daß „die clausula rebus sic stantibus bei Staatsverträgen, die Leistungen bedingen, stillschweigend angenommen wird"[2].

Mit alledem wäre jetzt der Inbegriff desjenigen erschöpft, was meines Erachtens den berechtigten Kern der vielumstrittenen, oft bitter geschmähten und doch nie ganz zu entbehrenden, immer von neuem sich aufdrängenden clausula rebus sic stantibus ausmacht. Es wird nicht zu bestreiten sein, daß dieselbe in der Form, wie sie von uns verstanden und aufrechterhalten wird, sehr wohl ohne ge-

---

[1] Es ist das eine Formel für den Gegensatz, deren sich bekanntlich neben anderen besonders Windscheid mehrfach und zu verschiedenen Zwecken (vgl. z. B. Pandekten §§ 22, 97) bedient hat.

[2] Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, II, S. 259. Es ist begreiflich, daß die Anhänger der herrschenden Klausellehre sich auf diesen Ausspruch gern zur Begründung ihrer Auffassung zu berufen pflegen; es ist jedoch dagegen zu bemerken, daß der einfache Satz als solcher nicht das Mindeste darüber aussagt, ob die Wirkung der clausula als spezifischrechtliche oder nichtrechtliche gedacht sein soll, ja daß er, mit allem Vorausgegangenen und Folgenden zusammengehalten (vgl. z. B. den bereits oben S. 108 zitierten Ausspruch, in welchem lediglich die tatsächliche Haltbarkeit der Verträge, also nicht etwa ihre juristische Gültigkeit, als eine bedingte bezeichnet wird), eigentlich nur die letztere Deutung zuläßt.

fährliche Aushöhlung des prinzipiell geltenden Satzes von der Vertragstreue bestehen bleiben kann. Wir haben (S. 78 ff.) gesehen, daß dasjenige Moment, welches die herrschende Lehre praktisch so überaus bedenklich erscheinen läßt, darin besteht, daß sie, einschließlich der Richtung, die eine spezifische Befugnis zur Kündigung (cf. S. 89/90) annimmt, dem bösen Willen die Möglichkeit bietet, die Auseinandersetzung mit seinem Partner formal stets auf juristischen Boden zu verlegen, den frivolsten Rechtsbruch zu begehen, ohne ihn doch brutal als solchen zugeben zu müssen. Derartiges ist bei uns von Haus aus ausgeschlossen und zwar deshalb, weil wir ja eine ohne formelle Rechtswidrigkeit stattfindende einseitige Vertragslösung gar nicht kennen. Ist es nun wirklich richtig, was wir S. 80 festgestellt haben, daß nämlich die Staaten heutzutage eine weitgehende Scheu vor dem offenen und zweifellosen Rechtsbruch an den Tag legen, so wird unsere Auffassung der Klausel notwendig als starkes Gegenmotiv wider leichtfertige und materiell ungerechtfertigte Traktatsaufhebungen wirken müssen; es wird darauf zu rechnen sein, daß man sich zu einseitigen Lossagungen überhaupt nur sehr schwer und selten, bloß in wirklichen Notfällen dringendster Art entschließen wird.

Fünfter Abschnitt.

Das umfassende Geltungsgebiet des (richtiggestellten) Grundprinzips der Klausel.

---

§ 11.

Durch die in den Abschnitten II—IV enthaltenen Darlegungen erscheint jetzt der weitaus wichtigste Teil unserer kritischen Prüfung der üblichen Klausellehre bereits als erledigt: wir haben gesehen, daß im vollen Gegensatz zu dieser, die einen spezifischen Rechtssatz als gegeben annimmt, kein solcher, sondern bloß eine ganz andersgeartete Einschränkung der Internationalnorm Pacta sunt servanda in Betracht kommen darf. Für alle nunmehr noch folgenden Punkte erweist sich eine derartig ausführliche Behandlung, wie sie dem ersterörterten nach Lage der Dinge zuteil werden mußte, keineswegs als erforderlich, sodaß wir sie viel kürzer, sämtlich in je einem Abschnitt, erledigen können.

An erster Stelle haben wir da die Frage aufzuwerfen, ob es wirklich in den Umständen begründet ist, daß man gerade den vorhin genannten Völkerrechtssatz und nur ihn vermöge der clausula in seinem Gültigkeitsbereiche wesentlich einzuengen versucht. Das ist auf das bestimmteste zu verneinen; denn dem von uns richtiggestellten Grundprinzipe nach, d. h. nicht als technisch-rechtliche, sondern rein faktisch-empirische Beschränkung, ist genau das nämliche

Phänomen wie bei jenem auch bei allen übrigen juristischen Regeln des Staatenverkehrs zu konstatieren: nicht lediglich in Anwendung auf das internationale Vertragsrecht, vielmehr „überall bricht sich die volle Durchführung der völkerrechtlichen Sätze an der Sorge des Staats für sein eigenes Wohl“ [1]). Damit entfällt aber jedwede Berechtigung, ausschließlich die eine Norm durch solches privilegium odiosum auszuzeichnen.

Zur näheren Begründung der von uns aufgestellten These bedarf es bloß einer entsprechend erweiterten Fassung der früher speziell hinsichtlich der clausula gegebenen Beweisführung. Demgemäß läuft das jetzt Folgende in der Hauptsache auf eine einfache Wiederholung bestimmter schon aus § 10 bekannter Ideengänge hinaus; das eine unterscheidet sich bloß äußerlich insofern von dem anderen, als an der ganzen Gedankenfolge eine kleine Umgestaltung vorgenommen wird. Während wir nämlich dort zuvörderst (cf. S. 107 ff.) bloß historisch-erfahrungsmäßig eine gewisse, tatsächlich vorhandene Einengung der Norm Pacta sunt servanda statuierten und dann erst (S. 114 ff.) dem empirisch gefundenen Spezialgesetz noch eine tiefere, auf die Eigenart der hier obwaltenden Gesamtszustände gestützte Erklärung zu geben suchten, soll diesmal der umgekehrte Weg eingeschlagen werden.

Es liegt auf der Hand, daß die am letztgenannten Orte angestellten Erwägungen ganz von selbst und ohne alle Veränderung der Übertragung auf weitere Verhältnisse fähig sind. Denn offenbar haben die Staaten nicht bloß die eine Regel von der unbedingten Verbindlichkeit der Verträge, sondern allgemein und schlechthin das gesamte Völkerrecht bloß in der Absicht einer für sie zu erzielenden Interessen förderung geschaffen. Sobald sie überhaupt erkannt hatten, daß ständige Wechselbeziehungen zwischen ihnen für jeden einzelnen vorteilhafter und nützlicher wie

---

[1] Zitelmann, Internationales Privatrecht, I (1897), S. 80.

das Verharren in Isolierung seien, und sobald sie daraufhin die ungestörte Unterhaltung solcher als wünschens- und erstrebenswerten Zustand betrachten lernten, mußten sie auch zu der Einsicht kommen, daß sie zu diesem Zwecke ihre an sich unbegrenzte Willensfreiheit einem ganzen Komplex beschränkender Bestimmungen zu unterwerfen hätten. Bloß eine von den letzteren, allerdings gerade zu den allerwichtigsten zählend, ist der Grundsatz, daß einmal abgeschlossene Traktate nicht ganz nach Belieben erfüllt oder nicht erfüllt werden dürfen, sondern unbedingt und jederzeit einzuhalten sind; es gehört aber ebensogut hierher die Norm von der Unverletzlichkeit der Gesandten, von der gegenseitigen Achtung der exklusiven Territorialhoheit, überhaupt der Inbegriff aller derjenigen Regeln, die im Laufe der Geschichte allmählich zu anerkannten Sätzen des internationalen Verkehrsrechts geworden sind.

Diese grundsätzliche Übereinstimmung in der präsumtiven Zweckanlage hat nun zur notwendigen Konsequenz, daß bei den letzteren auch durchweg und unterschiedslos genau die nämliche, eigentümlich-teleologische Beschränkung unterstellt werden darf, die wir seinerzeit zunächst bloß im Hinblick auf die Regel Pacta sunt servanda entwickelt haben. Das will besagen: nicht bloß bei jener, sondern schlechterdings überall, wo die Staaten irgend einen Satz als generell verbindlich proklamiert haben, nahmen sie sicherlich zur stillschweigenden Voraussetzung stets dies, daß die allgemeine Durchführung derselben sich für die Interessen jedes einzelnen nur förderlich und vorteilhaft erweisen würde; sie haben an die ausnahmsweise vorkommenden Fälle, bei denen das nicht zutrifft, bei denen vielmehr die gewissenhafte Einhaltung einer internationalen Rechtspflicht der betreffenden Macht direkt zur eigenen Selbstvernichtung ausschlagen muß, klarbewußt kaum gedacht und sie deshalb aller Wahrscheinlichkeit nach auch gar nicht mittreffen wollen. Daraus würde zu folgern sein, daß sämtlichen internationalen Verkehrsregeln unter Um-

ständen die tiefste und letzte Rechtfertigung ihrer Anwendbarkeit durchaus abgehen kann.

Freilich wäre diese Zuhilfenahme eines supponierten wahren und eigentlichen Staatswillens für sich allein noch keineswegs imstande, als ausreichendes Fundament für eine feste und präzise Einschränkungsformel zu dienen. Haben wir denselben doch im Grunde bisher immer nur verstandesmäßig-subjektiv, aus Reflexionen über die mutmaßliche Zweckbestimmung des ganzen Völkerrechts deduziert; dagegen mangelt unserer Argumentation noch jede Basierung auf objektiv gegebene, in dem Verhalten der Staaten selbst hervortretende Betätigungsmomente, die den Rückschluß auf das wirkliche Vorhandensein jenes Willens überhaupt erst zu einem hinlänglich gesicherten zu machen vermag.

Soll nun unsere Beweisführung nach der angedeuteten Richtung hin noch vervollständigt werden, so stehen dafür von Anfang an wieder bloß die beiden Möglichkeiten zu Gebote, die wir in ihrer essentiellen Wesen- und Verschiedenheit schon mehrfach charakterisiert und einander gegenübergestellt haben. Man könnte zunächst versuchen, einen das gesamte Völkerrecht sachlich einengenden Willen der Staaten in der Form als realexistent darzutun, daß man direkt eine neue, von ihnen durch gegenseitige Einigung geschaffene Regel entsprechenden Inhalts nachweist. Im Fall des Gelingens würde das natürlich eine spezifisch-juristische Korrektur und Fortbildung des internationalen Verkehrssystems bedeuten: man würde zu konstatieren haben, daß alle seine Normen durch einen, ihnen selbst adäquaten Ausnahmssatz durchbrochen, in ihrem Gültigkeitsbereiche beschränkt werden. Dieser Weg ist derjenige, welchen die Völkerrechtswissenschaft bisher mit Vorliebe eingeschlagen hat; er erscheint jedoch, wie wir unten[1] noch ausführlicher sehen werden, bei schärferer Betrachtung

[1] Cf. S. 134 ff., 140 ff.

schlechterdings ungangbar und darf daher auf keine Weise in Frage kommen.

Unter solchen Umständen bleibt von vornherein lediglich die zweite Methode übrig, die damit recht eigentlich zum entscheidenden Prüfstein für die objektive Richtigkeit oder Unrichtigkeit des vorhin rein subjektiv Gefundenen wird. Angenommen nämlich, jener präsumierte wahre Wille der Staaten ist bei ihnen tatsächlich vorhanden und hat sich bloß aus bestimmten Gründen nicht zu einem allgemeinen Rechtssatz verdichten können, so steht ihm, nachdem die generelle Art der Existenzbetätigung ganz ausgeschieden ist, überhaupt nur noch diejenige in concreto offen; d. h. wir sind jetzt unbedingt auf den Nachweis angewiesen, daß die Mächte im Einzelfalle den völkerrechtlichen Imperativen stets faktisch den Gehorsam zu verweigern pflegen.

In der Tat kann nun das letztere aus der erfahrungsmäßigen Beobachtung des ganzen staatlichen Verkehrs jeden Augenblick und mit Leichtigkeit demonstriert werden: wohin wir nur blicken mögen, stets von neuem sehen wir den Tatbestand realisiert, daß bei den Staaten sofort jede Rücksicht auf völkerrechtliche Sätze schwindet, sobald sie von deren Befolgung — mit Recht oder mit Unrecht[1] — schwerste Gefahren für ihre eigene gesicherte Fortexistenz glauben fürchten zu müssen. Wie konstant und gleichmäßig diese Erscheinung überall wiederkehrt, dafür ist nunmehr notwendig eine Anzahl historischer Einzelbelege beizubringen; wir haben an der Analysierung praktischer, den verschiedensten Gebieten der völkerrechtlichen Beziehungen zu entnehmender Fälle jetzt den Nachweis zu führen, daß international die Sorge für Selbsterhaltung in Wirklichkeit

[1] Gelegentlich läuft dabei wohl einmal eine subjektive Selbsttäuschung, eine objektiv unrichtige Wertung der politischen Gesamtlage mit unter, in der Weise, daß das einseitige Hinwegsetzen über das Völkerrecht in Wirklichkeit gar nicht die Befreiung aus bedrohlicher Situation schafft, sondern erst recht eine solche herbeiführt (vgl. unten S. 127/128). Für die prinzipielle Beurteilung der Sache ist dies natürlich belanglos.

jene Rolle der letztentscheidenden, die Motivationskraft des spezifischen Völkerrechts regelmäßig ganz ausschaltenden Willensbestimmung spielt, die wir früher aus allgemeinen Erwägungen heraus für sie in Anspruch genommen haben. Erst wenn dies geschehen, wenn in eingehender Spezialuntersuchung gezeigt ist, daß hier die empirisch-induktive Forschung die zuvor abstrakt-deduktiv gewonnenen Ergebnisse nun vollinhaltlich bestätigt, darf unsere Gesamtargumentation als wahrhaft abgeschlossen gelten. —

Als erstes Beispiel diene uns die Aufhebung der politischen Existenz der Republik Krakau, die 1846 von den drei Ostmächten Preußen, Rußland und Österreich einseitig, ohne jeden vorausgegangenen Kriegszustand, vollzogen worden ist[1]. Als objektiv feststehend darf dabei gelten, daß dies auch im Verhältnis zu ersterer selbst[2] einen schweren Bruch internationaler Rechtspflichten in sich schloß; denn unmöglich kann doch Personen, die unter sich eine feste, viel geringwertigere Lebensgüter juristisch schützende Verkehrsordnung eingeführt haben, gestattet sein, sich gegenseitig aus der Welt zu schaffen![3]

---

[1] Sämtliche diesen Vorgang betreffende Aktenstücke sind abgedruckt bei Martens, N.R.G., tome X, S. 1 ff.

[2] Von vornherein aus dem Spiele bleiben muß hier natürlich diejenige Rechtswidrigkeit, die gegen die Mitunterzeichner eines völkerrechtlichen Vertrags, das ist die in ihrem Art. 6 die staatliche Selbständigkeit Krakaus verfügende Wiener Kongreßakte vom 9. Juni 1815, begangen wurde. Unter anderen Gesichtspunkten (cf. § 13, S. 153) werden wir jedoch auch dieser Seite der Angelegenheit noch einige Worte zu widmen haben.

[3] Über die richtige Formulierung, die man diesem Gedanken zu geben hat, wird sich allerdings streiten lassen. Ganz zweifellos ungenügend erscheint er namentlich in der Gestalt, die er bei der communis opinio, durch die einfache Berufung auf die so unendlich problematischen internationalen „Grundrechte“, speziell das der Selbsterhaltung, annimmt. Indes mag man die Idee so oder anders fassen, etwa sie mit Jellinek (System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 304) ganz allgemein dahin wenden, daß „kein Staat von dem anderen etwas fordern oder ihn rechtmäßig zu etwas zwingen darf, als auf Grund eines Rechtssatzes“: Die Sache selber wird so leicht von Niemandem bestritten werden, und es kann an diesem Orte, wo ja schon die Anführung von materiell anerkannten Völkerrechtswidrigkeiten durchaus genügt, nicht unsere Aufgabe sein, näher zu untersuchen, ob die letzteren von der herrschenden Meinung falsch oder richtig formuliert werden. (Vgl. S. 130, Anm. 2).

Auf der anderen Seite aber wird man, soll eine wahrhaft gerechte und allumfassende Beurteilung des Falles eintreten, auch wieder nicht verkennen dürfen, daß vom präjuristischen Standpunkte aus, im Hinblick auf ihre eigenen höchsten Staatsinteressen, die Ostmächte sehr viel zugunsten ihrer Handlungsweise anzuführen vermochten. Als das einzige, mit politischer Unabhängigkeit ausgestattete Überbleibsel des ehemaligen Königreichs Polen war naturgemäß Krakau Mittelpunkt und Sammelstätte aller nationalen Aspirationen geworden, dergestalt, daß es nach einem österreichischerseits gebrauchten Ausdruck [1] „von 1830—1846 geradezu im Zustand fortwährender Verschwörung gegen die drei Mächte sich befand". Politische Emissäre und Flüchtlinge hielten sich ständig und in großer Menge, manchmal nach Tausenden zählend, dort auf, fanden für ihre Zwecke die offene Unterstützung der Bevölkerung und die stillschweigende Duldung der Regierung, durften ungehindert geheime Gesellschaften bilden, aufreizende Druckschriften in den Nachbarstaaten verbreiten usw. Wie gefährlich das alles war, wie überaus leicht der in Krakau latent stets vorhandene Zustand der Feindseligkeit zu offenen gewaltsamen Ausbrüchen übergehen konnte, das zeigte sich im Anfang des Jahres 1846. Ohne jede Schwierigkeit bemächtigte sich die revolutionäre Partei Krakaus, bildete hier eine Nationalregierung und suchte dann mit deren Hilfe die Stadt als natürlich gegebenen Stützpunkt auszunutzen, von dem aus das innerlich doch so zerrissene und zerspaltene Polentum wieder zu einer einheitlich-politischen Existenz gelangen könnte. Und diesen brodelnden Hexenkessel, in dem republikanische und monarchische, altfeudalistische und modernkommunistische Tendenzen wüst gemengt waren, in dem die Bestrebungen des hohen und niederen Klerus, des Adels und der Bauernschaft und noch viele andere verwirrend sich kreuzten, dieses ordnungslose Durcheinander, in dem alles sich gegenseitig

---

[1] Martens, a. a. O., S. 87.

befehdete, das sollten die Ostmächte an und in ihren Grenzen ruhig fortbestehen lassen? Es liegt auf der Hand, daß da energische Abhilfeversuche dringend geboten, ja geradezu unentbehrlich waren. Wenn irgendeinmal, so war damals ein Fall gegeben, bei dem die Sorge für die eigene gesicherte Existenz[1] die Ergreifung der erforderlichen Gegenmaßregeln trotz aller formell ihnen anhaftenden Völkerrechtswidrigkeit sachlich entschuldigte und begründete, und der beste und zuverlässigste Weg zu diesem Zwecke blieb eben unter allen Umständen die vollständige Aufhebung des gesamten, den Frieden permanent bedrohenden Staatswesens.

Daß 1846 zu diesem radikalsten Abhilfsmittel gegriffen wurde, war um so weniger zu beanstanden, als früher gemachte Erfahrungen schon hinlänglich bewiesen hatten, daß mit gelinderen Maßregeln kein dauernder Erfolg zu erzielen sei. Zu wiederholten Malen[2] hatten sich die Ostmächte bereits genötigt gesehen, zur Wiederherstellung der völlig zerrütteten Ordnung, den polnischen Kleinstaat militärisch vorübergehend zu besetzen; immer wieder hatte, sofort nach dem Abzug der fremden Truppen, das alte Treiben von neuem begonnen. Selbstverständlich waren auch schon diese temporären Okkupationen, angesichts des anerkannt im Völkerrecht ausgebildeten Grundsatzes, daß kein Staat im Gebiet des anderen eigenmächtig Hoheitsbetätigungen vornehmen darf[3], zweifellose Rechtswidrigkeiten gewesen; doch

---

[1] Die Rücksicht auf diese, meist freilich mit der grundsätzlich unrichtigen Wendung verbunden, als ob hierdurch ein spezifisches Recht zum Einschreiten gegeben sei, wird aufs deutlichste betont in Äußerungen wie den folgenden: „Le droit qu'a chaque état de se garantir du danger qui le menace" (Martens, a. a. O., S. 45/46).; la première des lois qui, à la fois, constitue pour les gouvernements le premier des devoirs, celui de la propre conservation" (Martens, S. 67); „les trois Cours ont consulté la première loi de chaque état, le droit de propre conservation" (Depesche Metternichs vom 4. Januar 1847, Martens, a. a. O., S. 125).

[2] In den Jahren 1831 u. 1837.

[3] Dazu kam in unserem Falle noch die ausdrückliche Verfügung der Wiener Kongreßakte (Art. 9): „Aucune force armée ne pourra jamais y être introduite sous quelque prétexte que ce soit."

hatten dieselben Gründe dringendster Zwangslage, die nachmals die völlige Vernichtung Krakaus entschuldbar erscheinen ließen, jene Verletzung des Prinzips der exklusiven Territorialhoheit gleichfalls wahrlich ausreichend genug gerechtfertigt.

Bezüglich der letzteren macht sich übrigens auch sonst recht häufig, mehr fast wie bei jeder anderen Internationalnorm, die Tatsache bemerklich, daß sie von den Staaten in (wirklichen oder vermeintlichen) Notfällen keineswegs strikt respektiert zu werden pflegt. Um dafür wenigstens ein Beispiel noch anzuführen, sei bloß an die Art erinnert, wie der große Kurfürst gegen den Obersten Christian Ludwig v. Kalckstein verfahren ist. Bekanntlich war derselbe in Ostpreußen das Haupt der ständischen Opposition wider die brandenburgische Souveränetät gewesen und hatte den Kampf auch noch fortgesetzt, als der Widerstand der übrigen bereits gebrochen war. Nach verschiedenen Wechselfällen 1670 nach Polen geflüchtet, suchte er hier bei den maßgebenden Personen in jeder Weise gegen seinen Landesherrn zu hetzen und ein bewaffnetes Einschreiten herbeizuführen. Weil nun der große Kurfürst darin eine äußerst bedenkliche, um jeden Preis zu beseitigende Gefahr für Brandenburg-Preußen erblicken mußte, auch die Auslieferung Kalcksteins in Güte nicht erlangen konnte, so griff er zur Selbsthilfe; er ließ jenen auf polnischem Territorium, in der Hauptstadt Warschau selbst, durch seinen Ministerresidenten festnehmen und zu harter Bestrafung über die Grenze schaffen. Auch hier wieder, wie man sieht, grundsätzlich das nämliche Bild, welches wir oben zu konstatieren hatten: in der Fürsorge für das Wohl des eigenen Staats wird eine offenkundige Rechtswidrigkeit gegen einen fremden begangen.

Allerdings läßt sich gerade in dem gegebenen Falle billig bezweifeln, ob, rein politisch genommen, das angewandte Mittel wirklich sehr zweckentsprechend war; mußte doch Friedrich Wilhelm nach Lage der Dinge

darauf gefaßt sein, daß es das, was verhindert werden sollte, nämlich die kriegerische Einmischung des Auslands in die preußischen Verhältnisse, von sich aus erst herbeiführte[1]. Ein ganz ähnliches Urteil wird auch über die jetzt zu betrachtende Angelegenheit zu fällen sein.

Es handelt sich um einen Vorgang gegen Ende des Jahres 1861, bald nach dem Ausbruche des großen amerikanischen Sezessionskrieges. Der bisherige Verlauf des Kampfes hatte bereits gezeigt, daß die Auflehnung der Südstaaten, wenn überhaupt, so jedenfalls bloß unter den größten Schwierigkeiten zu bezwingen sein würde, und es bedeutete demgemäß für die Union direkt eine Lebensfrage, den letzteren nicht auch noch den Beistand und die Bundesgenossenschaft einer europäischen Großmacht zuteil werden zu lassen. Und speziell nach dieser Richtung hin wurden in jener Zeit seitens der Richmonder Konföderationsregierung ernstliche Anstrengungen gemacht; zwei Kommissare derselben, Mason und Slidell, waren glücklich durch die von der nordstaatlichen Flotte unterhaltene Küstenblockade hindurch gelangt und schifften sich nun in Havanna auf dem englischen Postdampfer Trent nach Europa ein, um in London und Paris kräftig für ihre Sache zu wirken. Da indes in Washington das Vorhaben derselben bekannt geworden war, so vermochten sie ihre Reise nicht zu vollenden; ein amerikanisches Kriegsschiff, der San Jacinto, hielt am 8. November 1861 den Trent im Bahamakanal an, erzwang trotz allen Protestes die Herausgabe der beiden Agenten und führte sie samt ihren zwei Begleitern gefangen nach Newyork.

Daß dieser, an Bord eines fremden (noch dazu auf der Fahrt von einem neutralen Hafen zum andern begriffenen!) Schiffes erfolgten Festnahme unbewaffneter Zivilpersonen von Anfang an jede völkerrechtliche Rechtfertigung

[1] Tatsächlich ist das durch die flagrante Gebietsverletzung schwer gereizte Polen damals nur mühsam bewogen worden, die Sache nicht zum casus belli zu machen.

durchaus abging, darüber herrscht, abgesehen von den Amerikanern selbst, so gut wie allseitiges Einverständnis[1]; es zeigte sich aber bald, daß die ganze, auf staatliche Präventivverteidigung gerichtete Aktion auch im politischen Sinne schlechterdings verfehlt war. Weil nämlich England „the violation of international law“, „the affront to the British flag“ nicht ruhig hinnahm, vielmehr in unverkennbar drohendem Tone die Freilassung der Gefangenen forderte, so sahen die Amerikaner eben die zu verhütende Eventualität plötzlich in gefährlichste Nähe gerückt; sie mußten sich die Frage vorlegen, ob sie durch eigensinniges Verharren auf dem einmal eingeschlagenen Wege den Rebellenstaaten selber die ersehnte Unterstützung durch eine ausländische Großmacht zuführen oder nicht statt dessen lieber einen Schritt zurücktun sollten. Unter den obwaltenden Umständen konnte die Wahl nicht schwer werden: wiewohl im Kongreß manche Abgeordnete tatsächlich dafür eintraten, man möge das Geschehene gutheißen und es auf den offenen Konflikt ankommen lassen, wurde durch den Staatssekretär des Auswärtigen der Kapitän des San Jacinto desavouiert und in einer den prinzipiellen Rückzug nur schlecht maskierenden Note das Verlangen Englands rückhaltslos zugestanden.

Im Unterschied zu den beiden letzterwähnten Fällen, auf die man mutatis mutandis wohl unbedenklich den bekannten, Talleyrand hinsichtlich der Erschießung des duc d'Enghien zugeschriebenen, Ausspruch anwenden darf, daß hier mehr wie ein Verbrechen, nämlich ein Fehler vorlag, bietet beispielsweise das Verhalten, welches Friedrich der Große unmittelbar vor und bei Beginn des siebenjährigen Kriegs beobachtete, vom reinen Zweckmäßigkeitsstandpunkt aus der Kritik nicht die geringste Angriffsfläche dar. Nach der formal-juristischen Seite hin freilich gab es mindestens

---

[1] Eine nähere Darlegung der Gründe s. u. a. in Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechts, Bd. IV, S. 736 ff.

ebensosehr als jene zu den schwerwiegendsten Ausstellungen Anlaß. In erster Linie gilt das natürlich von dem Schluß- und Endpunkt seiner damaligen Politik, d. h. dem gegen Ende des Jahres 1756 plötzlich und unerwartet erfolgten Einbruch in Sachsen; denn dieser Überfall mitten im Frieden war entschieden eine der gröblichsten Verletzungen des Völkerrechts[1], die sich nur ausdenken lassen. Aber auch schon von einzelnen Maßregeln der vorausgehenden Periode ist ähnliches zu behaupten. Wenn insbesondere zu den Mitteln, durch welche König Friedrich der sich allmählich wider ihn bildenden Koalition entgegenzuwirken suchte, u. a. auch dies gehörte, daß er durch seinen Gesandten in Dresden den sächsischen Kanzlisten Menzel bestechen ließ, ihm Abschriften der von dessen Regierung mit Österreich und Rußland geführten geheimen Korrespondenz zu liefern, so kann ein derartiges Unternehmen, fremde Beamte zu korrumpieren und zur Untreue am eigenen Vaterland zu verleiten, nimmermehr zu den völkerrechtlich erlaubten Handlungen gezählt werden[2]. Indes, wie die Dinge damals für Friedrich lagen, konnte er sich unmöglich an Rücksichten formal-juristischer Art kehren. Nachdem er einmal erfahren hatte, daß eine übermächtige Allianz

---

[1] Von dem Umstand, daß die beiden beteiligten Fürsten nominell auch noch unter gemeinsamen staatsrechtlichen Normen, unter der Herrschaft des heiligen römischen Reiches deutscher Nation standen, sehe ich als unwesentlich ganz ab. Die hieraus fließenden Besonderheiten bieten bloß Kuriositätsinteresse.

[2] Sachlich in diesem Punkte mit der herrschenden Lehre durchaus übereinstimmend, möchte ich mich auch hier wieder mit der Art, wie sie den Gedanken technisch meist konstruiert, keineswegs identifizieren, schon deshalb, weil sie abermals bloß mit einem sogen. „Grundrechte", nämlich dem „auf Achtung" zu operieren pflegt (cf. u. a. Rivier, Lehrbuch des Völkerrechts, 2. Aufl., S. 277: Der Gesandte „darf nicht Mittel anwenden, durch die die den Staaten geschuldete Achtung verletzt würde; also namentlich nicht Bestechung von Beamten, Verleitung zu Dienst- und anderen Vergehen u. dergl."; Gareis, Institutionen des Völkerrechts, 2. Aufl., S. 118: „Der Gesandte darf niemals zu Mitteln greifen, deren Gebrauch eine Verletzung des Grundrechts auf Achtung im völkerrechtlichen Verkehr in sich schließen würde: dem Gesandten ist Spionage nicht zur Pflicht gemacht, sondern sogar völkerrechtlich verboten"). Vgl. hierzu das oben S. 124, N. 3 Bemerkte.

wider ihn im Entstehen begriffen war, eine Allianz, der gegenüber es sich für Preußen von vornherein offenbar um Sein oder Nichtsein handelte, war es für ihn von der höchsten Wichtigkeit, stets genau über die Pläne seiner Gegner unterrichtet zu sein, und dieses Ziel vermochte er vollbefriedigend nur durch die Verbindung mit Menzel zu erreichen und hat er so auch wirklich erreicht. Das von letzterem gelieferte Material, im Verein mit der in Dresden selbst 1756 vorgefundenen Korrespondenz, gab später den Stoff ab für Hertzbergs berühmtes „Mémoire raisonné", welches jedem Urteilsfähigen in der Tat eine „gegründete Anzeige des unrechtmäßigen Betragens und der gefährlichen Anschläge und Absichten des wienerischen und sächsischen Hofs" gewährte.

Das fünfte und überhaupt letzte Beispiel, welches hier als konkreter Beleg für die allgemeine, im ersten Teil unseres Paragraphen entwickelte Regel angeführt werden soll, mag wegen der besonderen Wichtigkeit des internationalen Gesandtschaftsrechts diesem entnommen werden. Es bezieht sich auf die noch immer nicht völlig aufgeklärten Vorgänge, die unter dem Namen des „Rastatter Gesandtenmords" eine berüchtigte Rolle in der Geschichte spielen.

Um zunächst den äußeren Tatsachenverlauf kurz zu berichten, so bestand derselbe bekanntlich in folgendem. Gemäß Art. 20 des zwischen Frankreich und Österreich 1797 geschlossenen Vertrags von Campo Formio war in dem badischen Orte Rastatt ein Gesandtenkongreß zusammengetreten, der einen Frieden der französischen Republik auch mit dem Deutschen Reich vermitteln sollte. Die Verhandlungen zogen sich jedoch, ohne endgültige Ergebnisse zu liefern, so sehr in die Länge, daß inzwischen die zweite Koalition gegen Frankreich sich bilden und den Krieg, anfangs mit entschieden günstigem Erfolge, neu aufnehmen konnte. Als die kaiserlich österreichischen Heere Rastatt näher und näher rückten, löste sich der gegenstandslos

gewordene Friedenskongreß allmählich auf; insbesondere reisten am Abend des 28. April 1799 auch die drei republikanischen Delegierten nach Frankreich ab. Unmittelbar vor den Toren der Stadt wurden sie überfallen, zwei von ihnen niedergemacht und der dritte in unaufgeklärter Weise gerettet.

Die große, der unbestrittenen Lösung noch immer harrende Frage ist nun, von wem diese Freveltat angestiftet und begangen wurde[1]. Der von Haus aus weit überwiegende Verdacht richtete sich gegen Angehörige der kaiserlichen Armee, speziell gegen Szekler Husaren, wobei die Ansichten des Näheren wieder darüber sehr auseinandergingen, ob der Mord von oben her angeordnet war oder nicht, und eventuell, wieweit hinauf man beim Suchen nach der den Befehl erteilenden Stelle zu greifen habe. Dieser Verdacht ist auch nach dem gegenwärtigen Stande der Forschung noch nicht als gänzlich widerlegt zu erachten; er ist jedoch, wie zugegeben werden muß, durch Publikationen der jüngsten Vergangenheit, namentlich durch das umfängliche Werk von Criste, „Beiträge zur Geschichte des Rastatter Gesandtenmords“[2], mindestens schwer erschüttert worden, sodaß das kaiserliche Heer von der allerschlimmsten Verletzung des internationalen Gesandtschaftsrechts, von der brutalen Tötung der französischen Kongreßbevollmächtigten, möglicher Weise gänzlich wird freigesprochen werden müssen.

Indes auch angenommen, daß das wirklich der Fall ist, so ist damit die Angelegenheit für Österreich noch längst nicht völlig erledigt. Selbst eifrigste Verteidiger desselben wagen nämlich nicht zu leugnen, daß alle Papiere der Ermordeten von österreichischen Truppen beschlagnahmt[3],

---

[1] Es ist in dieser Beziehung eine ganze Anzahl verschiedener Meinungen aufgestellt und vertreten worden; eine gute Übersicht über dieselben findet man u. a. bei v. Helfert, „Zur Lösung der Rastatter Gesandtenmord-Frage“. Gesammelte Aufsätze. Stuttgart 1900.

[2] Wien 1900.

[3] Die spezielle Frage, von wem die ausdrückliche Weisung hierzu

ins Hauptquartier eingeliefert und erst nach gründlicher Durchsicht den zuständigen französischen Behörden ausgefolgt wurden. Es ist auch leicht einzusehen, was für Beweggründe und Motive damals für dieses Vorgehen maßgebend gewesen sind. Die republikanischen Bevollmächtigten hatten notorisch mit zahlreichen deutschen Reichsständen, teils direkt, durch Verhandlungen mit den betreffenden Kongreßdelegierten, teils indirekt, durch Vermittelung der an den einzelnen Höfen sich aufhaltenden französischen Agenten, weitgehende Beziehungen angeknüpft, und es mußte jetzt für den Kaiser militärisch wie politisch von größter Wichtigkeit sein, über Inhalt und Umfang derselben ins Reine zu kommen.

Nun kann es aber doch, streng juristisch beurteilt, gar keinem Zweifel unterliegen, daß aus dieser Sachlage eine formelle Befugnis zur Beschlagnahme der Papiere schlechterdings nicht hergeleitet werden durfte; die gesamte einschlägige Literatur ist sich ja darüber völlig klar, daß die dem Gesandten zugebilligte Unantastbarkeit nicht bloß für seine Person unter allen Umständen geachtet werden muß, sondern sich ebenso auf die ihm gehörenden Gegenstände, in erster Linie sein Archiv, mit bezieht[1]. Hieraus geht hervor, daß Österreich, mag auch die Frage nach dem Urheber und Vollstrecker des eigentlichen Gesandten*mords* zu beantworten sein, wie sie will, sich doch auf jeden Fall

---

erteilt worden war, kann dabei vollständig auf sich beruhen bleiben; es macht einen geringen Unterschied aus, ob man (so beispielsweise v. Helfert, a. a. O., S. 40 ff., 130 ff.) den Oberkommandierenden, Erzherzog Karl, selbst an dem Anschlag auf das Archiv teilhaben läßt oder (so Criste, a. a. O., S. 43 ff.) bloß seinem Generalstabschef die letzte Verantwortung zuschieben will.

[1] Statt vieler seien hier bloß die Worte von Martens-Bergbohm (Völkerrecht, Bd. II, S. 41) ausdrücklich angeführt: „Die Unverletzbarkeit erstreckt sich, wie auf die Gesandten, so auf alle Objekte, welche mit deren Amt und persönlicher Würde unmittelbar zusammenhängen. Demgemäß werden als unantastbar anerkannt die Wohnung und die bewegliche Habe des Gesandten, *namentlich aber die Akten und sonstigen dienstlichen Papiere*, „*die in keinem Fall konfisziert werden dürfen*“.

in der Rastatter Angelegenheit eines offenkundigen Bruchs positiver Völkerrechtssatzungen schuldig gemacht hat; der ganze Vorfall vermag uns als praktischer Beleg dafür zu dienen, daß auch die den internationalen Gesandtschaftsverkehr regelnden Normen, genau wie alle übrigen, bloß insoweit auf reale Befolgung rechnen dürfen, als der in concreto beteiligten Macht nicht die Übertretung derselben durch dringendstes Staatsinteresse unvermeidlich geboten erscheint.

§ 12.

In dem vorausgehenden Paragraphen ist gezeigt worden, daß der üblichen und meistvertretenen Lehre über die clausula rebus sic stantibus insofern ein schwerer methodischer Fehler anhaftet, als sie etwas, was in Wahrheit für alle internationalen Verkehrssätze ohne Ausnahme gilt, speziell für die eine Regel Pacta sunt servanda proklamiert: wir haben gesehen, daß keineswegs bloß diese, sondern überhaupt prinzipiell das gesamte Völkerrecht dort nie stand hält, wo für die Staaten die Sorge um die eigene gesicherte Existenz in Frage kommt.

Diese letztere Beobachtung ist nun eine so naheliegende und selbstverständliche, daß es kaum zu begreifen wäre, wenn sie noch niemals wissenschaftlich erfaßt und in irgend eine feste Form gebracht worden sein sollte. Tatsächlich ist das denn auch, ganz unabhängig und losgelöst von der Klausellehre, schon längst geschehen; ja es lassen sich sogar in dieser Beziehung zwei verschiedene Lösungsversuche konstatieren, die aber beide, wie jetzt in aller Kürze gezeigt werden soll, nicht zu sachlich befriedigenden Ergebnissen geführt haben.

Als Beispiel für die erste Richtung können passend die Worte verwandt werden, die der englische Schriftsteller Hall an die Spitze des siebenten Kapitels im zweiten Teil seines International law[1] setzt: „In the last resort almost

---

[1] S. 226.

the whole of the duties of states are subordinated to the right of self-preservation".

Das in den völkerrechtlichen Lehrsystemen überhaupt so viel herumspukende „Recht der Selbsterhaltung" also ist es, dem hier die Rolle eines Helfers aus der Not zugewiesen wird, d. h. eine internationale Doktrin, der wir schon bei einer früheren Gelegenheit (Seite 124 Note 3) einmal flüchtig begegnet sind. Indes ist leicht zu bemerken, daß ihm jetzt eine wesentlich andere Aufgabe zugedacht wird, als es damals der Fall war; während es dort nur in negativem Sinne verstanden wurde, lediglich den wider alle übrigen Mächte gerichteten Anspruch des Staates darauf zu technischem Ausdruck zu bringen hatte, daß diese jede Vernichtung (oder, allgemeiner gesprochen, jede Verletzung) seiner politischen Existenz unterlassen, erscheint es hier, wie aus den unmittelbar folgenden Darlegungen Halls deutlich hervorgeht, in positiver Funktion: es soll eine Befugnis zum Tun, „die Berechtigung zur Ergreifung aller Maßregeln, welche zur eigenen Selbsterhaltung notwendig sind" [1], gewähren.

In der völlig verschiedenartigen Beurteilung nun, die man diesen beiden heterogenen, von der Theorie zu einem Begriff vereinigten Bestandteilen nach der Lage der Dinge widerfahren lassen muß, tritt an einem Einzelpunkte recht instruktiv eine Eigentümlichkeit zutage, die ganz generell für die Kategorie der sogenannten internationalen Grundrechte charakteristisch ist. Dieselben sind nämlich ihrem materiellen Gehalte nach keineswegs vollständig zu verwerfen; vielmehr begreifen sie unleugbar zahlreiche und wesentliche Elemente der positiv-gültigen Internationalordnung in sich. Aber freilich, da die letzteren in durchaus unzulässiger Weise mit fremdartigen Bestandteilen vermischt und durchsetzt sind, die innerhalb des eigentlichen Völkerrechts nicht das

---

[1] Heilborn, Das System des Völkerrechts, entwickelt aus den völkerrechtlichen Begriffen (1896), S. 281.

mindeste zu suchen haben, so vermag nur vollständige Preisgabe der Grundrechtsformel als solcher wenigstens sachlich etwas von der ganzen Lehre zu retten; es ist in der Tat ganz richtig, daß „der juristische Inhalt dieser Materie unter anderweite Kategorien im System des Völkerrechts zu subsumieren ist, der naturrechtliche und politische Inhalt dagegen ausgeschieden werden muß“ [1]. Speziell auf unseren Fall bezogen, nimmt dies die Gestalt an, daß in jener negativen Funktion des Selbsterhaltungsrechts, ungeachtet der auch hier recht unbefriedigenden Formulierung, ein durchaus berechtigter Kern enthalten ist [2], daß jedoch die positive jedweder Legitimation und Grundlage entbehrt und daher restlos zu eliminieren ist.

Um die prinzipielle Verfehltheit derselben recht augenfällig zu machen, dazu genügt es eigentlich schon vollständig, auf sie den bekannten Spruch anzuwenden „An ihren Früchten sollt ihr sie erkennen“; gelangt doch mit ihrer Hilfe insbesondere Hall dazu, sogar die kaum noch zu überbietende Brutalität, die England 1807 an Dänemark verübte, ganz unbedenklich und gerechtfertigt zu finden. Er deduziert nämlich [3] in aller Harmlosigkeit: weil in diesem Jahre die nahe Möglichkeit bestanden habe, daß sich Frankreich der großen dänischen Flotte bemächtigte, so sei England im Interesse seiner Sicherheit unbedingt genötigt gewesen, diese seinerseits in Besitz zu nehmen; da nun Dänemark das entsprechende Verlangen in Güte nicht habe zugestehn wollen, so habe England zu seinem eigenen großen Bedauern, keinesfalls aber völkerrechtswidrig, dazu verschreiten müssen, die Hauptstadt eines neutralen Staats drei Tage lang zu bombardieren, und so die gewünschten Schiffe schließlich durch sanfte Gewalt zu erhalten! Und doch lag damals die Sache offenkundig so, daß eine bereits vorhandene Gefahr für den Bestand des britischen Staats noch

---

[1] Ullmann, Völkerrecht, S. 80.
[2] Das ist ja auch von uns seinerzeit ausdrücklich anerkannt worden.
[3] A. a. O., S. 229 ff.

gar nicht in Frage kam; vielmehr vermochten die englischen Staatsmänner mit einer bloßen Hypothese, mit dem konditionell höchst verklausulierten Gedankengang zu operieren: „Wenn Kaiser Napoleon sich mit Dänemark verbündet (oder auch es zwangsweise seinem Willen unterwirft), wenn er dadurch die gesamte Flotte desselben in seine Macht bekommt, wenn er sie zum Transport französischer Soldaten an die britische Küste benutzt, wenn diese den langen Weg dorthin trotz der weit überlegenen gegnerischen Seemacht glücklich zurücklegen, und wenn es auch gelingt, eine beträchtliche, sofort gefechtsfähige, mit hinlänglichem Kriegsmaterial und Proviant versehene Streitkraft wirklich zu landen, so kann sich daraus für unser Gemeinwesen eine recht bedrohliche Situation ergeben." Man darf wohl getrost behaupten, daß, sobald einmal eine derartige Argumentation als ausreichend angesehen wird für Fälle, bei denen „the right of self-preservation justifies the commission of acts of violence against a friendly or neutral state", überhaupt kein Völkerrechtssubjekt nur einen Moment lang wider gewalttätige Angriffe aller übrigen juristisch geschützt erschiene; denn die Möglichkeit, daß jeder Staat jedem Staat unter irgendwelchen Zukunftskombinationen einmal gefährlich werden kann, ist offenbar stets vorhanden, und es müßte daher den Mächten konsequenter Weise auch gestattet sein, zur präventiven Selbstverteidigung einander permanent zu überfallen und unschädlich zu machen.

Aber auch bei vorsichtigster, unmittelbar gegenwärtige Gefahr fordernder Restriktivfassung würde die Sache kaum wesentlich besser ausfallen. Wegen der öfters schon[1] konstatierten Tatsache nämlich, daß dem Völkerrecht jede autoritäre selbständige, unabhängig von den Parteien über das konkrete Zutreffen oder Nichtzutreffen der abstrakten Normen befindende Jurisdiktionsgewalt durchaus abgeht, muß der Satz „Jeder Staat darf, unbe-

[1] Vgl. S. 74, 107.

kümmert um Interessen und Ansprüche der übrigen, kraft seines Selbsterhaltungsrechts sämtliche Maßregeln vornehmen, die zu seiner gesicherten Fortexistenz objektiv notwendig sind," praktisch sofort zu dem anderen umschlagen „die er subjektiv für notwendig hält". Damit erscheinen aber alle jene schwersten Unzuträglichkeiten, die wir S. 74 ff. speziell für die clausula rebus sic stantibus entwickelt haben, alsbald wieder auf der Bildfläche, nur mit dem Unterschiede, daß sie hier, wo nicht mehr bloß die eine Regel Pacta sunt servanda, sondern, entsprechend der ungemeinen Dehnbarkeit des angeblichen Selbsterhaltungsrechts, überhaupt der ganze internationale Normenkomplex partiell außer Funktion gesetzt werden soll, geradezu bis ins Ungemessene wachsen. Selbst wenn stets auf vollste bona fides der Parteien zu rechnen wäre, müßte die Verwirrung, die infolge der Mannigfaltigkeit und Verschiedenheit der subjektiven Ansichten unbedingt einreißen wird, die unheilvollsten Wirkungen äußern; noch weit schlimmere Befürchtungen würde aber zweifellos der Umstand rechtfertigen, daß jetzt auch dem bösen Willen überall eine bequeme juristische Maskierung gesichert ist, daß er nunmehr die schwersten Rechtsverletzungen formell immer in das Gewand der eigenen Rechtsbehauptung einzukleiden vermag.

Nach alledem würde die real-geltende Völkerrechtsordnung an sich selber einfach eine Art Harakiri vollstreckt haben, wenn sie wirklich die positive Seite des doktrinär gebildeten Selbsterhaltungsrechts hätte gutheißen und in sich aufnehmen wollen. In Wahrheit ist aber etwas derartiges niemals und in keiner Weise geschehen. Daß diese wichtige, ja alles entscheidende Tatsache von der Theorie so ganz ignoriert werden konnte, ist lediglich darauf zurückzuführen, daß die letztere, fußend auf früher ganz allgemein herrschenden Anschauungen, die sogenannten internationalen Grundrechte überwiegend noch heute als absolute subjektive Rechte, d. h. als solche behandelt, die den Staaten begrifflich und ganz von selbst, ohne besondere Konzession

seitens der übrigen, zustehen sollen. Nun paßt aber doch auf diesen ganzen Ideenkreis sicher nicht weniger die Qualifizierung als „Werte von gestern“, wie diese Bezeichnung auf veraltete staatsrechtliche Gedankensysteme angewandt worden ist[1]; nach dem jetzigen Stande wissenschaftlicher Erkenntnis dürfte man eigentlich nirgendsmehr subjektive Ansprüche anerkennen, die nicht aus positiv fließender Rechtsquelle, in unserem Fall aus der irgendwie zu erschließenden Willensübereinstimmung der miteinander Verkehr pflegenden Staaten, herstammen. Sobald man es jedoch unternimmt, in dieser allein zulässigen Weise den auf Grund des „Selbsterhaltungsrechts“ erfolgenden Aktiveingriffen in fremde Rechtssphären ein objektiv gültiges Fundament zu verschaffen, zeigt sich sofort die prinzipielle Haltlosigkeit der ganzen Lehre; liefert doch schon eine Durchmusterung der wenigen, in § 11 gegebenen Geschichtsfälle Belege genug dafür, daß die jeweils positiv betroffenen Staaten die Sache nicht bloß nicht stillschweigend hinzunehmen pflegen, sondern regelmäßig wider sie scharfen Protest erheben. —

Angesichts der schweren, vorstehend entwickelten Schwächen und Übelstände kann es nicht Wunder nehmen, daß die hier bekämpfte Konstruktion bald als recht mangelhaft empfunden werden mußte, und daß deshalb von manchem Schriftsteller der Versuch gemacht wurde, sie durch eine andere und bessere zu ersetzen. Nach welcher Richtung man die erforderliche Abhilfe zu gewinnen strebte, das ergibt sich beispielsweise aus den Worten Heilborns[2], daß in den uns interessierenden Fällen von den Staaten „nicht ein Selbsterhaltungsrecht ausgeübt, sondern im Notstande gehandelt wird“.

Es ist nicht zu bezweifeln, daß diese Formulierung,

---

[1] Von Anschütz in seiner ersten Studie über den „Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch die rechtmäßige Handhabung der Staatsgewalt“.

[2] A. a. O, S. 296.

verglichen mit der früheren. einen wesentlichen Fortschritt bedeutet. Dann schließt sie auch ganz unverkennbar eine gewisse Annäherung an die von uns adoptierte Auffassungsart in sich, wie schon aus dem Umstande sich vermuten läßt, daß wir seinerzeit[1], bei der Vorbereitung zur Entwicklung der letzteren, auf den innerstaatlichen Notstand als eine, in bestimmtem Sinne verwandte Erscheinung bezug nehmen konnten. Freilich, da das damals bloß in Anwendung auf eine der drei an sich hier gegebenen und vertretenen Konstruktionsmöglichkeiten geschah, und da diese alle auch bei der völkerrechtlichen Notstandslehre unverändert wiederkehren, so kann jene Annäherung nicht bei sämtlichen in Betracht kommenden Autoren mit der gleichen Stärke zu konstatieren sein. Sie ist am wenigsten vorhanden bei denjenigen, die den internationalen Notstand als spezifisches Notrecht auffassen[2]; sie beginnt dort schon etwas mehr hervorzutreten, wo man weder die Erlaubtheit noch das Verbotenbleiben, sondern die juristische Indifferenz der in ihm vorgenommenen Handlungen behauptet[3]; sie ist endlich am meisten bemerklich bei der

---

[1] § 9, S. 98 ff.

[2] Konform der im modernen Kriminalrecht zu machenden Beobachtung, wird eine solche Lehrmeinung heute auch für das Völkerrecht entschieden am seltensten ausgesprochen und verteidigt; daß sie aber in diesem keineswegs ganz unvertreten geblieben ist, dafür können als Beleg die Worte Klübers (Europäisches Völkerrecht, 2. Aufl. 1851, § 44, S. 53/54) dienen: „Da die Pflicht der Selbsterhaltung für den Verpflichteten höher ist als jede andere, so kann es nicht als Rechtsverletzung geahndet werden, wenn bei evident dringender Not des Staates, in dem Fall unvermeidlicher Kollision zwischen vollkommenen Pflichten gegen andere Staaten und seiner Selbsterhaltung, eine Staatsregierung — die letztere vorzieht und so von der Notgunst Gebrauch macht, die von einigen sogar Notrecht genannt wird."

[3] Zum Beleg für diese, gegenwärtig wohl von der überwiegenden Mehrheit der Schriftsteller angenommene Konstruktion darf auf die Ausführungen v. Liszts (Völkerrecht, 3. Aufl., S. 191, verb. mit S. 11) verwiesen werden. Wie derselbe nämlich schon im innerstaatlichen Recht für die oben charakterisierte Anschauung eingetreten ist, so hat er das gleiche auch für die Behandlung der Internationalverhältnisse strikt durchgeführt; eine scheinbare Hinneigung zur Theorie des spezifischen Notrechts, die in der ersten Auflage seines Völkerrechts an einer bestimmten, nicht ganz unmißverständlich formulierten Stelle (S. 118) noch vor-

durch Ullmann[1] und andere bekundeten Auffassung, welche der im innerstaatlichen Recht einen bloßen Strafausschließungsgrund statuierenden Lehre entspricht.

Bei alledem ist aber selbst die letztgenannte Richtung noch weit davon entfernt, einen durchaus befriedigenden, der Eigenart des Völkerrechts völlig angemessenen Ausdruck für den zur Erörterung stehenden Sachverhalt zu bieten; im Gegenteil läßt sich auch der völkerrechtlichen Notstandsdoktrin in allen ihren bisherigen Ausprägungen nicht der Vorwurf recht mangelhafter Fundierung ersparen.

Quell und Ursprung alles Übels ist die viel zu geringe Genauigkeit, mit der sie die beiden Bedeutungen auseinanderzuhalten pflegt, in denen das Wort Notstand nach Lage der Dinge gebraucht werden kann.

Dasselbe vermag einmal zur Bezeichnung eines rein tatsächlich vorhandenen Zustands zu dienen[2]. Streng auf solche Weise, ohne jedes weitere Zusatzelement verstanden, will es lediglich der mit dem Bestehen aller Rechtsordnungen, also auch der internationalen, ganz von selbst gegebenen Möglichkeit zum Ausdruck verhelfen, daß manchmal juristisch gleichmäßig geschützte Interessen verschiedener Personen in Kollision geraten können und alsdann eines immer nur auf Kosten des anderen ausreichend zu wahren ist.

---

handen war, ist schon in der zweiten durch schärfere und präzisere Fassung (cf. S. 167/168) vollständig vermieden.

[1] Vgl. Völkerrecht, S. 81: „Befindet sich ein Staat in einer Lage, in der die Erhaltung seiner Existenz derart in Frage gestellt ist, daß er die Gefahr nur durch Übertretung von Normen des Völkerrechts — beseitigen kann, so liegt ein Fall des Notstands vor —; ein Recht zur Vornahme betreffender Handlungen wird nicht anerkannt, die Handlungen sind rechtswidrig, es zessieren nur die mit solchen Handlungen sonst verknüpften rechtlichen Folgen."

[2] In diesem Sinne wird es, mehr oder weniger deutlich, bei allen Begriffsbestimmungen angewandt, die die strafrechtlichen Systeme und Lehrbücher allgemein-apriorisch, noch ohne Rücksicht auf die jeweils vorhandene positiv-juristische Ausprägung des Gedankens, von Notstand zu geben pflegen. Besonders klar tritt dies bei Janke zutage, da dieser (Der strafrechtliche Notstand, 1878, S. 28/29) unseren Fall als „das Verhältnis" definiert, „in welchem mehrere selbständig nebeneinander stehende, durch das Recht gesicherte Güterinteressen tatsächlich nebeneinander nicht bestehen können".

Sorgfältig hiervon zu unterscheiden ist die zweite Bedeutung, bei welcher Notstand das technisch ausgebildete, positiv sanktionierte Institut je eines einzelnen Rechtssystems bezeichnen soll. Es liegt nun auf der Hand, daß, in diesem Sinne gefaßt, mit dem Begriff keineswegs so voraussetzungs- und ausnahmslos hantiert werden darf, wie es beim Gebrauch in der ersten Bedeutung allerdings und ohne weiteres zulässig erscheint. Um ein praktisches Einzelbeispiel anzuführen, so stand auch für die germanischen Stammesrechte die Sache von Anfang an so, daß hier oft genug Lagen vorkamen, „worin man nur durch eine verbotene Handlung ein gefährdetes Rechtsgut erretten konnte“ [1]; spezifische juristische Berücksichtigung jedoch haben dieselben lange Zeit, teilweise bis ins 15. Jahrhundert [2], nicht erfahren; vielmehr wurde damals die in (faktischem) Notstand begangene Tat prinzipiell genau so behandelt und geahndet, wie jede andere Verletzung fremder Rechtsgüter auch [3]. Darin konnte, hier wie überall, eine Wandlung lediglich auf dem Wege eintreten, daß die betr. Rechtsordnung selber, fußend auf der allmählich gewonnenen Erkenntnis, daß jene, zunächst rein tatsächlich vorhandene Konstellation gerechter Weise auch eine juristische Privilegierung verdiene, ihr dieselbe zu gewähren beschloß und wirklich gewährte.

Gerade dieser Umstand aber, daß der faktische Notstandsbegriff einzig und allein durch Akte positiver Rechtssetzung in den juristischen überführt werden kann, wird von der Lehre vom internationalen Notstand so gut wie vollständig außer Acht gelassen; sie operiert offenkundig mit

---

[1] Binding, Handbuch des Strafrechts, I, S. 759.

[2] Wie aus den Darlegungen von His, Das Strafrecht der Friesen im Mittelalter (Leipzig 1901) deutlich hervorgeht. Darüber, wie spät und mühsam auch sonst im deutschen Recht der Notstandsgedanke praktischwirksame Anerkennung gefunden hat, vgl. Schroeder, Deutsche Rechtsgeschichte (4. Aufl. 1902), S. 348.

[3] Cf. u. a. Lehmann in Birkmeyers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, S. 281.

letzterem als rechtlich relevantem Institut, ohne irgendwelchen exakten Nachweis dafür zu liefern, wann und wodurch die ausschließlich zur Um- und Fortbildung des internationalen Normensystems kompetenten Subjekte, die Staaten, eine entsprechende Regel sanktioniert haben sollen. Und doch wären derartige Untersuchungen für sie in ihren sämtlichen drei Richtungen gleich unentbehrlich und notwendig gewesen. Denn wenn ein spezifisches Notrecht bestehen soll, so muß dieses unbedingt allen in gefährliche Lagen geratenden Mächten positiv zugebilligt worden sein; wenn die juristische Indifferenz, das Fehlen der Rechtswidrigkeit für Notstandsfälle behauptet wird, so ist die Schaffung einer einschränkend-negativ wirkenden Norm des Inhalts eingehend darzutun, daß sämtliche Völkerrechtspflichten[1] auf gewisse Exzeptionalverhältnisse keine Erstreckung finden, wenn die Ullmann'sche Auffassung das ausnahmsweise „Zessieren der sonst mit rechtswidrigen Handlungen verknüpften rechtlichen Folgen“ vorsieht, so hat sie den generell verfügten Satz aufzuzeigen, auf Grund dessen diese regelmäßig und im allgemeinen eintretenden Folgen[2] unter bestimmten Voraussetzungen nicht Platz greifen sollen. Solange für alle diese Dinge der

[1] Einschließlich der durch ausdrückliche Vereinbarung völlig illimitiert übernommenen! Ein Beispiel mag die Sache verdeutlichen. Durch die St. Petersburger Deklaration vom 11. Dezember 1868 haben die beteiligten Mächte ohne jeden Vorbehalt versprochen, sich bei Kriegen miteinander gewisser Explosivgeschosse nicht zu bedienen; trotzdem wäre es nach der durch v. Liszt, Völkerrecht, S. 191 ganz allgemein aufgestellten These, nicht als formell völkerrechtswidrig zu erachten, wenn ein Staat beim letzten Ringen um seine Existenz im Gebrauch derartiger Kugeln seine Rettung suchen wollte. Das bestreite ich jedoch auf das Entschiedenste: ich vermisse eben gänzlich die positiv-juristische Grundlage für den abstrakt-supponierten Satz, daß „der Notstand allen Akten den Charakter der Rechtswidrigkeit zu nehmen vermag“ (v. Liszt, a. a. O., S. 176), daß „der Begriff der völkerrechtswidrigen Handlungen unter allen Umständen dann entfällt, sobald das Vorgehen eines Staats gegen einen anderen im Interesse seiner eigenen Sicherheit, zur Wahrung seiner Souveränetät erforderlich wird“ (A. Zorn, Grundzüge des Völkerrechts, 2. Aufl., S. 156).

[2] Was als solche für das der spezifischen Strafgewalt entbehrende Völkerrecht allenfalls in Betracht kommen könnte, darüber siehe Ullmann, a. a. O., S. 177 f.; v. Liszt, S. 183 f.

Nachweis entweder gar nicht angetreten[1] oder bestenfalls in unzulänglicher[2] Form geführt wird, schwebt die Annahme, daß auch in die internationale Ordnung das Notstandsinstitut in technisch-juristischem Sinne Aufnahme gefunden habe, vollständig in der Luft; sie kann nur die Rolle eines naturrechtlichen „Mädchens aus der Fremde" spielen — „man wußte nicht, woher sie kam!" [3]

Selbstverständlich würde dieses Urteil seine Berechtigung verlieren, sobald überzeugend dargetan würde, daß die Staaten einen derartigen, sei es nun ausdrücklich oder stillschweigend-gewohnheitsmäßig erklärten Gemeinschafts-

---

[1] Das ist u. a. bei Heilborn der Fall, der dem S. 139 von uns zitierten Satze: „Es wird im (faktischen Notstande gehandelt" noch auf derselben Seite (a. a. O., S. 296) ganz unvermittelt den anderen folgen läßt: „die Notstandshandlung ist nicht widerrechtlich", worauf später (S. 358) von „der allgemeinen Notstandsnorm des Völkerrechts" wie von etwas unbestreitbar Feststehendem gesprochen wird.

[2] Das gilt z. B. von demjenigen, was Lunder in Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechts (Bd. IV, S. 255), freilich nicht generell, sondern bloß für einen angeblichen Notstand-Spezialfall (Verhältnis der sogen. Kriegsraison zur regelmäßig einzuhaltenden Kriegsmanier) bemerkt: „Ebensowenig kann die Berechtigung zur Kriegsraison geleugnet werden beim Eintreten äußerster Notfälle. Ist schon bei Notlagen einzelner(!) die Straflosigkeit von noch so schwer verletzenden Notstandshandlungen anerkannt (!!), so muß (?!) das in noch höherem Maße im Kriege der Fall sein, bei dem so viel mehr auf dem Spiele steht." Darauf ist zu erwidern, daß, wenn auch in 100 Rechtsordnungen irgend ein Satz positiv eingeführt ist und besteht, dies noch gar keinen Rückschluß auf die 101. erlaubt, am wenigsten dort, wo die letztere (was auf das Völkerrecht notorisch zutrifft) weitaus unentwickelter und loser organisiert ist wie sämtliche ersteren.

[3] Übrigens läßt sich ganz die nämliche Kritik auch auf gelegentliche Erscheinungen aus anderen Rechtsgebieten anwenden. Wenn u. a. H. Schulze (Preußisches Staatsrecht, II, S. 447) das Nichtzustandekommen des Etatgesetzes einen „abnormen, verfassungswidrigen Zustand nennt, in welchem die Regierung nur nach den Geboten des Notstands die Staatswirtschaft weiter zu führen berechtigt (!) und verpflichtet ist", so sieht man sich vergebens nach Normen um, durch welche dieses Prinzip in das Staatsrecht positiv eingeführt wäre. Sollte etwa eine Basierung auf solche überhaupt für entbehrlich und überflüssig gehalten werden, dann könnte man natürlich mit derselben Berechtigung beispielsweise auch behaupten, in dringenden Notfällen sei die Regierung des Deutschen Reiches zum Erlaß sogen. provisorischer Gezetze formell befugt, trotzdem die spezifisch-rechtliche Regelung unseres Verfassungslebens, insbesondere die Konstitution vom 16. April 1871, von dieser Kompetenz nicht das mindeste weiß (vgl. Laband, Reichsstaatsrecht, 3. Aufl., 1, S. 265, 567).

willen wirklich an den Tag gelegt haben. In der Tat stößt man, sobald zunächst die erstere Form internationaler Rechtsbildung, die rechtsetzenden Verträge daraufhin durchgesehen werden, verhältnismäßig gar nicht so selten auf Bestimmungen, die ganz unverkennbar eine gewisse Regelung des Notstandsproblems bezwecken. Indes ist wohl zu beachten, daß es sich dabei fast stets nur um völkerrechtliche Abmachungen darüber handelt, wie nach bestimmten, auch das Ausland tangierenden Richtungen die innerstaatliche Herrschaftsgewalt gehandhabt werden soll; mit anderen Worten, die betr. Traktate geben weit überwiegend nur bindende Anweisungen, daß und wann einzelne in Notstand geratene Menschen von letzterer für ihre Handlungen nicht haftbar zu machen sind[1]. Dagegen bieten sie im allgemeinen äußerst wenig, was auf das hier allein in Frage kommende gegenseitige Verhältnis der Staaten als solcher Bezug hätte; vielmehr läßt sich in dieser Hinsicht nur höchst spärlich und ausnahmsweise[2] einmal eine Festsetzung, daß die Mächte selber in außerordentlichen Fällen von der Befolgung normaler Völkerrechtssätze absehen dürfen, namhaft machen; und selbst wenn dies häufiger, als

[1] Vgl. z. B. Art. 2 des Pariser Vertrags (vom 14. März 1884) zum Schutze der unterseeischen Telegraphenkabel (Martens, N.R.G., s. II, t. XI, S. 283): „La rupture ou la détérioration d'un câble — sousmarin — est punissable. Cette disposition ne s'applique pas aux ruptures ou détériorations dont les auteurs n'auraient eu que le but légitime de protéger leur vie ou la sécurité de leurs bâtiments, après avoir pris toutes les précautions pour éviter ces ruptures ou détériorations." Einen weiteren recht interessanten Fall (bei dem der technische Notstandsbegriff zu dem einer Art Nothilfe erweitert auftritt — bez. dieses Begriffs zu vgl. u. a. Knauer, Über den strafrechtlichen Notstand und die Grenzen der Selbsthilfe nach Reichsstrafrecht, 1902, S. 17) gewährt die Bestimmung des deutsch-niederländischen Vertrags vom 11. Dezember 1873, daß Ärzten der Grenzgemeinden bei drohender Todesgefahr auch im Nachbarstaat die (sonst verbotene) Verabfolgung von Medikamenten gestattet ist.

[2] Cf. Art. 23 des auf der Haager Friedenskonferenz angenommenen Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre: „Outre les prohibitions établies pour des conventions spéciales, il est notamment interdit: — g., de détruire ou de saisir des propriétés ennemies, sauf des cas ou ces destructions ou ces saisies seraient impérieusement commandées pour les nécessités de la guerre."

es wirklich zutrifft, der Fall wäre, würde bis zum strikten Beweise des Gegenteils jedenfalls immer noch die Regel Platz zu greifen haben, daß gerade die ausdrückliche Anerkennung, die einem Grundsatz für bestimmte Spezialbeziehungen beigelegt wird, weit eher gegen die Absicht seiner unbeschränkten und generellen Sanktionierung spricht als für sie[1].

Demgemäß würde man von vornherein in der Hauptsache darauf angewiesen sein, durch Argumentation aus der gewohnheitsrechtlichen Praxis den Nachweis für die positive Einführung einer allgemeinen internationalen Notstandsnorm zu versuchen. Indes, wer diesen Weg einschlägt, für den macht sich alsbald wieder die schon oben[2], bei der Lehre

[1] Bei dieser Gelegenheit wird passend gleich auch zu Auseinandersetzungen Stellung zu nehmen sein, die v. Liszt auf S. 192 seines Völkerrechts gibt. Nachdem derselbe nämlich, S. 191, zunächst bloß die unbewiesene (vgl. oben S. 142f.) Behauptung aufgestellt hat: „Der strafrechtlich und privatrechtlich anerkannte Begriff des Notstands schließt auch für das Gebiet des Völkerrechts die Rechtswidrigkeit der begangenen Verletzung aus“, zählt er weiterhin als „auf dem Begriff des Notstands beruhend“ noch „eine Reihe von allgemein anerkannten (?), wenn auch meist nicht unter ihn gebrachten (Spezial-)Rechtsgrundsätzen“ auf. Daraus könnte man allenfalls schließen wollen, daß indirekt überhaupt das Prinzip als solches, in und vermöge der Sanktionierung der letzteren, nach v. Liszt als positiv anerkannt zu erachten sei. Indes würde gegen eine solche Argumentation bei der doch immerhin recht geringen Zahl (es sind bloß vier) der von ihm namhaft gemachten Einzelnormen vor allem natürlich der oben im Text formulierte Grundsatz wieder mit voller Schärfe sprechen; außerdem aber ließe sich wider sie auch noch verschiedenes andere ins Feld führen. Namentlich wäre darauf hinzuweisen, daß die angeführten Fälle — der größere Teil vollständig, der Rest wenigstens partiell und nach bestimmten Richtungen hin — dem spezifischen Kriegsrecht angehören: es muß aber offenbar als methodisch bedenklich gelten, aus einem anomalen, bloß ausnahmsweise unter den Staaten herrschenden Rechtszustande Schlüsse auf das normale Verhältnis zwischen ihnen zu ziehen. Dazu kommt dann noch, daß der zuletzt gegebene Fall, der der sogen. relâche forcée, gar nicht oder höchstens sekundär, in den gegebenen Zusammenhang herein paßt, wie mir scheint; denn wenn ein (Staats- oder Privat-)Schiff bei Seenot einen fremden, kriegsrechtlich blockierten oder aus sonst einem Grunde ihm verschlossenen Hafen anlaufen darf, so handelt doch eigentlich kaum die Heimatmacht, sondern bloß die Bemannung des Fahrzeugs in dringender Zwangslage, d. h. es wird systematisch richtiger eine zugunsten von Individualpersonen erlassene Notstandsbestimmung (und damit in gewissem Sinne ein Seitenstück zu den S. 145, N. 1 genannten Fällen) anzunehmen sein.

[2] S. 139.

vom Selbsterhaltungsrecht, kurz berührte Tatsache entscheidend bemerklich, daß eigentlich jedesmal, wenn eine Macht in dringender Zwangslage sich über irgendwelche Internationalpflicht hinweggesetzt hat, die Gegenpartei lebhaft dawider remonstriert, und es folglich zu der für die Entstehung praktisch-gültiger Völkerrechtsnormen schlechterdings unentbehrlichen staatlichen Willens**einigung** regelmäßig nicht kommt. Damit ist nun auch die zweite und letzte Möglichkeit geschwunden, mit der überhaupt die Bildung solcher Normen positiv sich dartun läßt, und man wird deshalb notgedrungen ganz darauf verzichten müssen, in dem dermaligen Bestande rechtlich gesetzter und **geübter** Völkerverkehrssätze etwas ähnliches wie die von einem Teil der Wissenschaft theoretisch gelehrte Notstandsdoktrin wiederzufinden.

Auch ist meines Erachtens nicht darauf zu rechnen, daß hierin jemals eine wesentliche Änderung eintreten wird. Denn im letzten Einsatz und auf die extremste Möglichkeit zugespitzt, würde die positive Anerkennung jener Norm notwendig doch auch das gegenseitige Zugeständnis involvieren müssen, in Fällen dringender Gefahr dürfe der eine Staat sogar auf Kosten des gesamten politischen Bestands des anderen sich helfen. Tiefer und schärfer erfaßt, die Mächte müßten erst altruistisch genug denken, sich unter Umständen zu Gunsten eines Mitstaats die eigene Existenzberechtigung abzusprechen; sie müßten die Erklärung — formell oder doch der Sache nach — über sich gewinnen, zu sagen: „Ich gestehe dir das ausdrückliche Recht zu, unter Umständen mich selber umzubringen,“ resp.: „Eine derartige Tat soll mir wenigstens als rechtlich unverboten, materiell verzeihlich und entschuldbar (oder wie sonst die Formel gewählt werden mag) gelten.“ Einer Entwicklung nach dieser Richtung hin steht aber ein für allemal die rein egoistische Tendenz entgegen, auf Grund deren der gesamte Völkerverkehr entstanden ist und permanent sich abspielt: wenn die Staaten innerhalb desselben notorisch stets bloß

Nutzen und Vorteil, Förderung ihrer spezifischen Einzelinteressen suchen, so wird nie daran zu denken sein, daß sie die Antastung ihres höchsten Interesses, des eigenen Lebens je in irgend einer Form für erlaubt oder auch nur diskutabel erklären sollten[1]. —

Durch die sämtlichen, vorstehend entwickelten Erwägungen kann jetzt wohl soviel als ausreichend festgestellt gelten, daß die Heranziehung des technisch-juristisch geordneten Notstandsinstituts für das Völkerrecht prinzipiell verfehlt ist. Ja es läßt sich aus ihnen im Grunde sogar noch ein wesentlich weitergehender Schluß ziehen, nämlich ganz allgemein folgern, daß überhaupt keine wie immer geartete Konstruktion des uns hier beschäftigenden Problems sich praktisch wirksam zu bewähren vermag, die, wie es bei jenen tatsächlich zutrifft, für den tiefsten und entscheidenden Nachweis ihrer Berechtigung lediglich auf das Dartun einer seitens der Staaten selbst gemeinsam gesetzten Regel angewiesen ist; einzig eine solche Theorie darf von vornherein auf befriedigende Ergebnisse hoffen, die von dem letzteren Requisit vollständig zu abstrahieren in der Lage ist.

Das ist nun aber bei derjenigen Lehre wirklich der Fall, die von uns seinerzeit aufgestellt wurde, und die jetzt

---

[1] Des Vergleichs wegen sei hier die Einflechtung einer rechtshistorischen Reminiszenz aus einem anderen Gebiet gestattet. Als Beccaria sich 1764 entschieden gegen die Zulässigkeit der Todesstrafe aussprach, war einer der Hauptgründe für seine Stellungnahme bekanntlich der, „weil in dem Vertrag, worauf der Staat beruht, keiner eine Macht gewollt haben kann, welche das Recht, ihn zu töten, einschließt“. Diese Argumentation war, von allem anderen abgesehen, schon um deswillen falsch, weil der (auf realgegebene Naturtriebe basierte) Staat und mit ihm sein Recht in Wahrheit gar nicht erst aus einer Vereinbarung von Individuen hervorgegangen ist und also aus dieser, bei ihm nur fiktiver Weise angenommenen Entstehungsart auch keine Folgerungen bez. der Grenzen seiner Betätigungsfähigkeit gezogen werden dürfen. Dagegen paßt jener Gedankengang, sofern man ihn nur seiner spezifisch-kriminalistischen Gewandung entkleidet, nach der tatsächlich gegebenen Lage der Dinge recht gut auf das internationale Leben und das letzterem eigentümliche Völkerrecht.

zur Kontrastierung nochmals kurz und in ihren Hauptzügen übersichtlich zusammengestellt werden mag.

Selbstverständlich ist auch sie nicht imstande, ohne jedwede Bezugnahme auf den real sich betätigenden Willen der Staaten auszukommen; das erscheint ja schon gegenständlich völlig ausgeschlossen, da doch die ganze Lehre vom Verkehrsleben der Völker grundsätzlich mit nichts anderem als eben mit staatlichen Willensaktionen zu tun hat. Demgemäß bilden solche auch für uns den ausschließlichen Gegenstand aller Ausführungen; wir knüpfen an die historisch erfahrungsmäßig feststehende Tatsache an, daß jedesmal, wenn die getreuliche Erfüllung einer Völkerrechtspflicht den betreffendne Staat mit schwerer Gefährdung seiner vitalen Existenzbedingungen bedroht, ihre Einhaltung schlechterdings verweigert zu werden pflegt. Dabei handelt es sich aber für unsere Auffassung stets und durchweg bloß um einseitig vorgenommene Einzelhandlungen; wir behaupten nicht, daß die mit konstanter Gleichmäßigkeit verfahrenden Subjekte selbst schon zur gemeinsamen (ausdrücklich oder auch nur stillschweigend erklärten) Setzung einer derartigen Regel gelangt wären[1]. Diejenige Instanz, welche zur Statuierung dieser verschreitet, ist vielmehr eine total andere: lediglich durch die völkersoziale Wissenschaft als solche wird sie vollzogen nach derselben Methode und mit genau der nämlichen Berechtigung, wie die Naturwissenschaft[2] ihre rein empirischen Gesetze bloß aus der Fülle regelmäßig übereinstimmender Einzelgeschehnisse herleitet.

Nach alledem ist als Schlußergebnis jedenfalls dies fest-

---

[1] Hieran ändert nichts der Umstand, daß wir die partielle Nichteinhaltung aller Völkerrechtssätze früher (vgl. S. 116 f., sowie S. 120 f.) kurzweg als dem „wahren und eigentlichen Willen“ der Staaten entsprechend bezeichnet haben (s. auch noch S. 160 f.). Denn in unserem Sinne manifestiert sich der letztere eben ausschließlich in solchen, rein konkreten Akten und Betätigungen, hat es dagegen in keiner Weise vermocht, sich in eine allgemeine, vereint geschaffene und ausgesprochene Norm umzusetzen.

[2] Cf. oben S. 110 f.

zuhalten, daß das Phänomen einer eigenartig-faktischen Beschränkung, welches wir, den Wegen der üblichen Klausellehre nachgehend, ursprünglich bloß in Anwendung auf die eine Regel Pacta sunt servanda kennen gelernt haben, überhaupt für das gesamte Völkerrecht unverändert wiederkehrt und bemerkbar ist. Bei jeder positiv-allgemeingültigen Norm des letzteren steht prinzipiell die Sache so, daß eine wesensgleiche, d. h. selbst wieder juristische Einengung ihrer Gültigkeit schlechterdings nicht stattgefunden hat; deshalb können und müssen vom einseitigen Rechtsstandpunkt aus alle Verletzungen derselben, gleichviel welche speziellen Umstände dabei vorliegen, zunächst nie als etwas anderes wie konkrete Zuwiderhandlungen charakterisiert werden. Indem dann aber die praktische Beobachtung lehrt, daß solche unter bestimmten Voraussetzungen sich unbedingt und mit nie versagender Zuverlässigkeit einstellen, tritt in gewisser Weise, eben streng tatsächlich genommen, dem ersten Satze trotzdem ein zweiter beschränkend an die Seite: beide lassen sich, wiewohl nach Wesen und Beschaffenheit völlig von einander verschieden, immerhin in dem Sinne synthetisch zu dem Verhältnis von Regel- und Ausnahmenorm verknüpft denken, weil die eine der anderen offenbar einen Teil ihrer faktischen Wirksamkeit, ihres realen Geltungsbereiches[1] entzieht.

Zum Schlusse dieses ganzen § 12 nur noch einige wenige Bemerkungen, die einen Gegenstand rein terminologischer Natur betreffen. Man könnte nämlich die Frage aufwerfen, ob im Interesse einer knappen Bezeichnung des soeben skizzierten Tatbestands, daß bei Konflikten mit dem höchsten staatlichen Interesse, dem der Selbsterhaltung, kein einziger Völkerrechtssatz praktische Befolgung und Durchführung zu finden pflegt, nicht dennoch Begriff und Ausdruck eines internationalen Notstands zu empfehlen und

---

[1] Über die diesem beizulegende Bedeutung s. ausführlich § 17.

vorteilhaft anzuwenden sei. In der Tat wird gegen die analogische Verwertung desselben kaum etwas Stichhaltiges eingewandt werden können; liegt es doch auf der Hand, daß es grundsätzlich gleichartige Sozialzustände und -bedürfnisse sind, die einerseits das juristisch-geordnete Notstandsinstitut der innerstaatlichen Rechtssysteme, anderseits jene faktisch sich betätigende Eigentümlichkeit des Völkerverkehrslebens gezeitigt haben. Mit Rücksicht hierauf erscheint es keineswegs bedenklich und unangemessen, die für das eine Mal allgemein gebräuchliche Benennung auch auf den zweiten Fall prinzipiell anzuwenden, um so weniger, als wir ja wissen, daß in bestimmt begrenzter Weise für das innerstaatliche Kriminalrecht gleichfalls von einem rein tatsächlichen Notstandsbegriff gesprochen werden kann und wirklich gesprochen wird[1]. Freilich aber, zur Vermeidung weittragender Irrtümer und Mißverständnisse, muß dabei eben unbedingt an dem von uns klar gelegten Sachverhalt festgehalten werden, daß im Völkerrecht die letztere Bedeutung, ganz anders wie bei jenem, die einzig mögliche geblieben ist, daß, während dort im Laufe der Jahrhunderte aus dem faktischen Notstand allmählich auch ein irgendwie rechtlich geordnetes Verhältnis herauswachsen konnte, dieses hier durchaus und vollständig mangelt; man muß sich wohl bewußt bleiben, daß, mit dem innerstaatlich-juristischen Institut verglichen und in Parallele gebracht, das von uns beobachtete Internationalphänomen — bei aller Übereinstimmung im materiellen Grundgedanken! — formell doch eine ganz selbständig geartete, von jenem scharf differierende Bildung darstellt.

[1] Vgl. oben S. 141.

Sechster Abschnitt.

Die Unzulänglichkeit des Moments der „veränderten Umstände“.

---

§ 13.

Wir gelangen nunmehr zur Erörterung und kritischen Prüfung desjenigen Elements der herrschenden Klauseltheorie, dem diese recht eigentlich ihren technischen Namen verdankt. Indem sie das internationale Vertragsrecht dahin geordnet wissen will, daß beim Fortdauern von „rebus sic stantibus“ alle Traktate prinzipiell gültig bleiben sollen, setzt sie ihrer vertragsaufhebenden Wirkung selbst eine festumschriebene Grenze: sie erklärt, unter keinen Umständen dort Platz zu greifen, wo nicht irgendwelche Veränderung der früheren Verhältnisse objektiv vorhanden und nachweisbar ist.

Jedem, der eine etwas eingehendere Kenntnis von der bunten Mannigfaltigkeit des praktischen Völkerverkehrslebens besitzt, werden von vornherein einige Zweifel beikommen müssen, ob diese Formulierung nicht auf ein viel zu geringes Erfahrungsmaterial zugeschnitten und deshalb die ganze Beschränkung recht willkürlicher Art ist. Es sind nämlich offenbar die historisch gegebenen Tatbestände gar nicht so selten, für welche die Heranziehung der clausula rebus sic stantibus ihrem innersten (von uns bestimmtartig modifizierten) Grundgedanken nach durchaus passend und geeignet erscheinen würde, bei denen aber das Dartun

von res mutatae auf erheblichste Schwierigkeiten stößt, wo nicht geradezu unmöglich ist.

Um das näher zu illustrieren, wollen wir zunächst noch einmal auf einen schon früher behandelten Fall, die einseitige Einverleibung der Republik Krakau in Österreich, zurückgreifen. Wir haben seinerzeit[1] nur dasjenige Rechtsverhältnis ins Auge gefaßt, welches zwischen den drei Ostmächten Preußen, Rußland, Österreich einesteils und Krakau selbst anderenteils stattfand, und haben dabei konstatiert, daß hier naturgemäß nicht so sehr eine Verletzung des völkerrechtlichen Satzes Pacta sunt servanda, als die einer von ihm prinzipiell verschiedenen Internationalnorm anzunehmen ist. Wie jedoch damals bereits kurz angedeutet wurde, hat man wohl zu beachten, daß die Angelegenheit für die juristische Betrachtung auch noch eine ganz andere Seite darbietet, insoweit nämlich, als die Beziehungen Englands und Frankreichs zu der Sache in Frage kommen.

Als Mitunterzeichner der Wiener Kongreßakte waren diese Mächte rechtlich zweifellos befugt, die Einhaltung aller in ihr festgesetzten Bestimmungen und so u. a. auch desjenigen Artikels zu verlangen, der die Bildung eines besonderen Staates Krakau verfügt hatte. Zwar haben ihre Gegner den Versuch gemacht, ihnen die juristische Kompetenz hierzu abzustreiten, aber mit recht schwächlichen, unzureichenden Gründen: sie stellten nämlich für die Tragweite der Wiener Kongreßbeschlüsse eine eigenartige „Einregistrierungs“-Theorie[2] auf, derzufolge Angelegenheiten, die zuvörderst durch einen Sondertraktat zwischen einzelnen Staaten[3] reguliert und erst nachträglich der allgemeinen

---

[1] Vgl. S. 124, insbes. Anm. 2.

[2] Am deutlichsten gelangt diese, von Rußland 40 Jahre später in der Batumfrage unverändert wieder aufgenommene (cf. oben S. 52, N. 2) Lehre zum Ausdruck in einer Metternich'schen Depesche vom 9. Januar 1847. Vgl. Martens, N.R.G., X, S. 128 ff.

[3] Für den Krakauer Fall fungiert als solcher der russisch-preußisch-österreichische Vertrag vom 3. Mai/21. April 1815.

Kongreßakte einverleibt worden waren, in letztere gewissermaßen bloß zur öffentlichen Kenntnisnahme, ohne Gewährung eigener vertragsmäßiger Rechte an die Mitunterzeichner, aufgenommen sein sollten, und also auch jederzeit von den ursprünglichen Kontrahenten einseitig abgeändert werden dürften. Selbstverständlich geht es an dieser Stelle nicht an, uns in eine ausführlicher gehaltene Widerlegung[1] der ostmächtlichen Argumentation einzulassen; es sei daher bloß das Eine in aller Kürze hervorgehoben, daß für die Behauptung einer derartig abgeschwächten Wirkung in der Kongreßakte selber irgend ein Anhaltspunkt nirgends zu finden ist. Überall aber, wo die Sache so liegt, wo in einem völkerrechtlichen Vertrag nicht klar und deutlich gesagt wird, daß derselbe, ganz oder auch teilweise, bloß in einem besonderen, von der üblichen Bedeutung durchaus abweichenden Sinne gemeint war, da muß auch „jusqu'à preuve d'une intention contraire des parties“[2] unbedingt präsumiert werden, daß aus der Gesamtheit seiner Bestimmungen für alle Signatarmächte eigene Ansprüche und Rechte entspringen sollen; oder, speziell auf den hier zur Erörterung stehenden Fall angewandt, formal-juristisch waren England wie Frankreich nur zu sehr befugt, in der ohne ihre Zustimmung erfolgten Aufhebuug des Krakauer Freistaats eine rechtswidrige Verletzung des 1815 mit ihnen abgeschlossenen Vertrags zu erblicken.

Allerdings aber auch nur formal-juristisch. Denn da die beiden Seiten des einen Rechtsverhältnisses doch unmöglich einer prinzipiell verschiedenartigen Beurteilung unterzogen werden dürfen, so muß die Rechtfertigung aus einem höheren, der spezifisch-juristischen Betrachtungsweise transzendenten Standpunkt, die wir früher dem Verfahren der Ostmächte Krakau selbst gegenüber zuteil werden ließen, im Verhältnis zu den Kosignataren der Wiener Kon-

[1] Speziell in Anwendung auf die Batumaffaire gibt eine solche Rolin-Jacquemyns in der Revue de droit international, XIX, S. 40 ff.
[2] Rolin-Jacquemyns, a. a. O., S. 43.

greßakte nicht weniger eintreten; sobald einmal dort die Verletzung des strengen Völkerrechts als materiell begründet und zulässig anerkannt ist, kann das Gleiche auch der Übertretung der Regel Pacta sunt servanda schlechterdings nicht mehr versagt werden: d. h. wenn irgendwo, liegt gerade hier ein Fall vor, auf den man auch die für das spezielle Vertragsrecht ausgeprägte clausula rebus sic stantibus mit vollstem Recht anzuwenden in der Lage ist[1].

Ein Anhänger der üblichen und herrschenden Klausellehre freilich müßte, ehe er das zugestehen dürfte, zuvor eben noch die zu Beginn dieses Paragraphen formulierte Frage aufwerfen und befriedigend beantworten können, er müßte den Nachweis liefern, daß in der Zeit von 1815 bis 1846 eine fundamentale Veränderung in der politischen Gesamtlage vor sich gegangen ist. Das ist aber eine Aufgabe, an der er, wenn er die Sache logisch genau nimmt, im gegebenen Falle rettungslos scheitern wird. Der sachlich entscheidende Punkt bestand ja, wie wir wissen, einzig und allein darin, daß die Existenz des kleinen Freistaats für die Nachbarmächte eine permanente Bedrohung involvierte und deshalb von ihnen im Interesse der Selbsterhaltung einfach nicht länger geduldet werden konnte. Dieser Sachverhalt ist nun aber keineswegs als das Resultat einer erst später eingetretenen Entwicklung der Dinge anzusehen; vielmehr stand die Sache gleich von Anfang an so, daß „eine Republik Krakau unfehlbar der Herd einer hochgefährlichen polnischen Propaganda werden mußte“[2]. Anstatt also daß, wie die völkerrechtliche Doktrin generell

[1] Tatsächlich finden sich in dem auf die Krakauer Angelegenheit bezüglichen Aktenmaterial mehrfach Stellen vor, die eine gewisse Bezugnahme auf jene deutlich erkennen lassen (vgl. z. B. die österreichische Depesche vom 15. November 1846, Martens, a. a. O., S. 67: „Toute situation peut être altérée dans ses fondements. Il en est ainsi de l'existence de Cracovie“), wenngleich dieser Gesichtspunkt der vorhin zurückgewiesenen Einregistrierungstheorie gegenüber verhältnismäßig viel zu wenig zur Geltung kommt.

[2] Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert I (5. Aufl.), S. 651.

verlangt, im Laufe der Jahre eine wirklich neue Konstellation sich herausgebildet hätte, liegt in concreto die Sache vielmehr so, daß bloß etwas Altes, objektiv längst Vorhandenes zunächst latent geblieben, subjektiv übersehen und verkannt worden ist und erst hinterher die zutreffende Beurteilung fand.

Bei alledem soll ja nicht geleugnet werden, daß die Krakauer Affaire auch gewisse Momente darbietet, in denen man bei oberflächlicher Betrachtung immer noch die von der Theorie geforderte objektive Veränderung der Dinge zu erblicken vermöchte[1]. Es können aber auch Fälle vorkommen, bei denen von etwas derartigem nicht, selbst nicht bei weitherzigster Auslegung der Sachlage, mehr die Rede sein darf. Das läßt sich sehr instruktiv an einem Vorkommnis aus der deutschen Kaisergeschichte demonstrieren, welches auf Grund der üblichen schablonenhaften, nicht sachgemäß rektifizierten Klausellehre tatsächlich schon einer recht schiefen und ungerechten Kritik unterworfen worden ist, und das ich deshalb auch hier kurz mitbesprechen möchte, wiewohl es sich dabei nach Lage der Dinge nicht eigentlich um ein technisch-völkerrechtliches Geschehnis handelt.

Ich meine den Fall, welchen Pfaff auf S. 28 seiner wiederholt bereits zitierten Schrift[2] erörtert. Derselbe beschäftigt sich dort mit der Form, die die Klausellehre seinerzeit bei Leyser angenommen hat, und führt als dessen Meinung u. a. folgendes an: „Man habe mit ihr Mißbrauch getrieben; unverschämt oft sei sie der Vorwand gewesen, hinter dem sich Wankelmut und Wortbruch verbargen. So hätten auf Grund eines mit Heinrich VI. geschlossenen Paktes die Fürsten seinen Sohn zum König

[1] Z. B. in der Weise, daß man die erst seit dem Jahre 1830 einsetzenden offenen Insurgierungen der Nachbargebiete nicht als bloße Symptome eines tieferliegenden Grundübels, sondern als wahre, für sich bestehende novae res auffaßte.

[2] Vgl. S. 5, Anm. 2.

gewählt und ihm Treue geschworen, seien aber alsbald nach Heinrichs Tod von ihm abgefallen, und man habe diesen Vorgang durch die Berufung auf die Klausel rechtfertigen wollen. Nie aber sei diese Regel unglücklicher angewendet worden. Alles, worauf sich die Fürsten zur Beschönigung ihres Abfalls beriefen, hätten sie vorausgewußt, insbesonders daß der von ihnen Gewählte ein in der Wiege liegendes Kind war, und ebenso seien ihnen bekannt gewesen jene novae res, quas circa liberam Germanorum electionem imperatoris moliebatur pontifex.“

Gegen diese ganze Art der Argumentation lassen sich gewichtige Einwände geltend machen. Dabei mag noch vollständig von der Frage abgesehen werden, ob eine Bezugnahme auf das (technisch erst seit der späteren Glossatorenzeit auftauchende) Institut der clausula nach der Gedankenwelt jener Epoche überhaupt möglich war und praktisch vorkommen konnte[1]; es ist das ein verhältnismäßig nebensächlicher Punkt, der hier um so eher unerörtert bleiben darf, als aus den Leyser'schen Worten selbst nicht mit voller Sicherheit zu entnehmen ist, ob unter denjenigen, „die den Vorgang durch die Berufung auf die Klausel rechtfertigen wollten“, die deutschen Fürsten in Person oder nur spätere Verteidiger ihres Verhaltens verstanden werden sollen. Wogegen aber mit aller Entschiedenheit protestiert werden muß, das ist die Behauptung, die ersteren hätten alles Wesentliche von der nachmals erfolgenden geschichtlichen Entwicklung „vorausgewußt“: woher sollte es ihnen denn bekannt sein, daß Heinrich VI. so unerwartet früh sterben würde? Gerade dies ist aber hier dasjenige Moment, auf welches alles ankommt.

---

[1] Soviel mir bekannt ist, waren es, dem ganzen Zeitcharakter entsprechend, weit andere Gesichtspunkte, die für die Zulässigkeit einer neuen Wahl geltend gemacht wurden, insbesondere das Bedenken, ob ein Eid, der einem noch gar nicht getauften Kinde geschworen sei (und ein solches war damals der spätere Kaiser Friedrich II. noch) überhaupt Verbindlichkeit besitze.

Als die Fürsten Ende 1196, auf dem Reichstage zu Frankfurt, dem Drängen des Kaisers nachkamen und sein nicht lange vorher geborenes Söhnchen zum Nachfolger wählten, da stand jener in der Blüte seiner Jahre; menschlicher Berechnung nach war gewiß anzunehmen, daß ihm noch ein langes Leben beschieden sein würde, und man durfte deshalb auch zuversichtlich darauf hoffen, daß mit dem zum König gewählten Kinde vor der wirklichen Thronbesteigung noch eine wesentliche Umwandlung, das Heranwachsen zum Jünglings- oder Mannesalter, vor sich gehen würde. Statt dessen trat aber, schon ehe es in dieser oder irgendwelcher sonstigen Beziehung auch nur zur geringsten Änderung hatte kommen können, bereits wenige Monate nach vollzogener Wahl, der für Deutschland so verhängnisvolle Tod Heinrichs VI. ein, und es hätte also nunmehr eine langwierige Zeit der Regentschaft vergehen müssen, bis endlich das nominelle Reichsoberhaupt auch tatsächlich die Funktionen seiner Stellung wahrnehmen konnte. Die Erfahrungen jedoch, die man bei früheren Gelegenheiten (insbes. Heinrich IV.) mit einer auf viele Jahre sich erstreckenden Reichsverwesung gemacht hatte, erschienen sicherlich nicht gerade als verlockend, und ganz besonders die stürmische Zeit gegen Ausgang des 12. Jahrhunderts mit ihren mannigfaltigen weltlichen und kirchlichen Wirren war wohl für die Wiederholung eines derartigen Experiments am allerwenigsten geeignet. Mit Hinblick hierauf hat man im vollen Gegensatz zu Leyser anzuerkennen, daß die deutschen Fürsten damals ihren formellen Treubruch materiell mit guten Gründen zu entschuldigen vermochten: die Wohlfahrt des Reiches, auf die es vor allem ankam, wurde tatsächlich schwer gefährdet, wenn sein König ein zweijähriges Kind war, und vor dieser Erwägung mußte die Rücksicht auf frühere, unter anderen Voraussetzungen und Erwartungen abgegebene Zusagen notwendig zurücktreten. Nur bei einer solchen Auffassung der Dinge läßt sich den Motiven der beteiligten Personen vollständig gerecht werden,

und nur sie vermag es auch zu erklären, warum gerade die treuesten Ghibellinen, darunter Heinrich dem Sechsten persönlich nahestehende Männer wie sein ehemaliger Erzieher und Waffenmeister, der Reichsmarschall Heinrich von Kalden, die Königswahl des persönlich lange widerstrebenden Philipp von Schwaben entweder von sich aus direkt verlangten oder doch sofort acceptierten. —

Es versteht sich von selbst, daß das zuletzt gebrauchte Beispiel, weil nicht dem spezifischen Völkerrecht angehörend, für unsere Zwecke keine unmittelbar beweisende Kraft in Anspruch nehmen darf. Um so mehr ist das aber indirekt der Fall; wird doch zum mindesten die Möglichkeit kaum sich bestreiten lassen, daß auf diesem Rechtsgebiet, bei den internationalen Verkehrsbeziehungen, gleichfalls Konstellationen eintreten können, die jenem durchaus analog sind und mithin vollständig nach seinem Vorbild beurteilt werden müssen[1]. In diesem Sinne erscheint es nicht unzulässig, auch aus dem zweiten Falle, genau so gut wie aus der früher erörterten Krakauer Affaire, jetzt die entsprechenden allgemeinen Schlußfolgerungen zu ziehen: beide zusammen liefern jedenfalls genügendes Material, um die Revisions-

---

[1] Zur Illustration diene ein möglichst einfach und übersichtlich gewähltes Beispiel. In früheren Zeiten bildete einen recht häufigen Gegenstand von Traktaten zwischen souveränen Staaten die Zusage, daß einer dem andern ein bestimmtes Quantum von Getreide oder sonstigen Lebensmitteln gegen Entgelt zu beschaffen habe (ich erinnere u. a. an die von der Republik Genua regelmäßig abgeschlossenen Salzlieferungsverträge; cf. Sieveking, Genueser Finanzwesen, I, 1898, S. 94 f.). Wenn nun der Versprechende ursprünglich einen, seinen eigenen Bedarf übersteigenden Vorrat tatsächlich zur Verfügung gehabt, hinterher aber den Überfluß durch irgendwelche Umstände eingebüßt hatte, so waren hier offenbar wirkliche res mutatae und damit der typische Schulfall für die Anwendbarkeit der clausula rebus sic stantibus gegeben. Wenn dagegen ein entsprechender Vertrag von einem Staate eingegangen wurde, der momentan gar kein überschüssiges Getreide besaß, wohl aber solches später mit voller Sicherheit zu erlangen hoffen durfte, und wenn dann die letztere Aussicht wider alles Erwarten fehlgeschlagen war, so lag hier, an Stelle der vorhin beobachteten mutatio, nur ganz der gleiche tatsächliche Zustand noch wie früher vor, und doch hat mit Rücksicht auf die staatliche Selbsterhaltung die Nichtlieferung in dem zweiten Falle sicherlich gerade so als entschuldigt und materiell gerechtfertigt zu gelten wie in dem ersten.

bedürftigkeit der bisherigen Fassung der Klausellehre überzeugend darzutun.

Die sich aus ihnen ergebenden Konsequenzen sind offenbar folgende. Es bedeutet eine viel zu enge Auffassung des zur Behandlung stehenden Problems, wenn lediglich der Veränderung der (zur Zeit des Traktatsabschlusses vorhandenen) Umstände eine vertragsaufhebende Kraft zugeschrieben wird. An und für sich vermag überhaupt keine wie immer geartete objektive Gestaltung der Dinge ohne weiteres Einfluß auf den Bestand oder Nichtbestand eines menschlichen Willensaktes zu üben; vielmehr wird das erst dadurch möglich, daß sie subjektiv zur Voraussetzung gemacht, das Geschäft von ihr entscheidend, wiewohl vielleicht nicht klar bewußt, intern abhängig gemacht ist. Da wird es nun zunächst in der Tat überaus häufig vorkommen, daß eine stillschweigende Bezugnahme auf die Fortexistenz der wesentlichen, dermals vorhandenen äußeren Verhältnisse stattfand. Daneben aber kann man auch auf Fälle stoßen, bei denen (vgl. die Angelegenheit Krakau) nicht so sehr auf die Dauer der letzteren wie darauf abgestellt ist, daß die innere Beurteilung, die man ihnen seinerzeit zuteil werden ließ, unverändert dieselbe bleiben darf. Und weiterhin drängen sich wieder abweichend gestaltete Erscheinungen nach der Richtung hin auf, daß (Königswahl Friedrichs II.) manchmal das den Fortbestand des rechtsgeschäftlichen Willensaktes tangierende Moment überhaupt nicht mehr in irgend einer (sei es nun äußeren oder inneren) Veränderung, sondern gerade darin besteht, daß eine solche wider alles Verhoffen nicht eingetreten ist, vielmehr genau der ursprünglich gegebene status auch jetzt noch anhält.

Diese sämtlichen Fälle, die auf den ersten Blick so mannigfach von einander differieren, stimmen unverkennbar in dem einen Punkte durchaus überein, daß es bei ihnen im Grunde darauf ankommt, dem „wahren und eigentlichen Willen“ der Parteien wider den ausgesprochenen zur Geltung

zu verhelfen[1]: überall ist ein rechtsgeschäftlicher Akt zustande gekommen, der nicht gewollt worden wäre, wenn der Betreffende hätte voraussehen können, daß die in ihm vorhandene Vorstellung vom Verlauf der Dinge und die nachmalige wirkliche Entwicklung sich in wesentlichen Elementen nicht decken würden. Mit anderen Worten, es ist eben ein rein subjektives Kriterium, welches in den von uns kurz skizzierten Fällen gleichmäßig den Ausschlag gibt, und auf das überhaupt, hiernach zu schließen, die gesamte Klausellehre entscheidend zurückgeführt werden muß. Es liegt auf der Hand, daß mit dieser Wendung die von der völkerrechtlichen Theorie regelmäßig gewandelten Bahnen beträchtlich und nach den verschiedensten Richtungen hin[2] überschritten werden. Indes ein solches Hinausgreifen über sie erscheint als gar nicht zu vermeidende Notwendigkeit; denn nur, wenn jenes subjektive Moment — und zwar in allgemeinster Fassung[3] — zugrunde gelegt wird, kann man dem internationalen Klauselproblem wahrhaft erschöpfend und vollbefriedigend gerecht werden; namentlich vermag erst dann dem von der herrschenden Lehre allzu einseitig bevorzugten Falle, dem Eintritt nichterwarteter Veränderungen, ebenbürtig seine vollständige Umkehrung, d. h. der Nichteintritt erwarteter Veränderungen, an die Seite zu treten[4].

---

[1] Vgl. hierzu oben S. 117, Anm. 1.

[2] Die vorhin erfolgte Nennung von Einzelfällen beansprucht durchaus nicht, vollständig zu sein.

[3] Etwa nach dem Muster der Formulierung, die für das Privatrecht von Bekker aufgestellt worden ist; cf. Pandekten, II (1889), S. 367: „'Voraussetzungen' eines geschäftlichen Willens heißen wir dasjenige Denken und Meinen des Wollenden bezüglich auf das was ist und das was geschehen ist ('annehmen'), sowie auf das was ist und das was geschehen wird ('erwarten'), ohne welches er diesen Willen nicht gefaßt haben würde. Also ergibt die falsche Voraussetzung auch einen gefälschten Willen."

[4] Speziell der letztere Fall würde eine beträchtlich eingehendere Behandlung verdienen, als sie ihm hier nach Lage der Dinge zuteil werden kann. Besonders wichtig und deshalb auch an dieser Stelle wenigstens kurz zu erwähnen ist der Umstand, daß der Zeitpunkt, bis zu welchem auf die zur wesentlichen Voraussetzung erhobene Änderung gewartet werden muß, durch die obwaltenden Umstände meist ziemlich scharf be-

§ 14.

Im Anschluß an die zuletzt gegebenen Ausführungen mag noch auf eine spezielle Frage kurz eingegangen werden, eine Frage, die nach der gewöhnlichen Formulierung der Klausellehre mit dieser scheinbar nichts zu schaffen hat, die sich aber für uns, in dem vorstehend veränderten und erweiterten Sinne derselben, aufs engste damit verknüpft erweist.

Zwei eigentümliche Endigungsgründe sind es, die von der völkerrechtlichen Doktrin fast übereinstimmend für das internationale Vertragsrecht in Anspruch genommen und als besondere Singularitäten des letzteren ausgegeben zu werden pflegen: das ist einmal die uns hier grundsätzlich beschäftigende „wesentliche Veränderung der Umstände", außerdem aber noch die „Nichterfüllung des Übereinkommens von seiten der einen Vertragspartei" [1]. Beide werden regelmäßig als völlig selbständige, isoliert neben einander stehende Dinge behandelt, dergestalt daß zwischen

---

stimmt wird, dergestalt, daß jede frühere Berufung auf den Nichteintritt jener als unzulässig erscheint. Wir geben auch dafür wieder ein historisches Beispiel. Im Jahre 1721 wurde, hauptsächlich auf Betreiben des Regenten Philipp von Orléans, ein spanisch-französischer Traktat des Inhalts abgeschlossen, daß König Ludwig XV. die damals erst drei Jahre zählende Infantin Maria Anna Viktoria heiraten solle. Indes bereits 1725 sagte man sich in Frankreich von dem Vertrage einseitig los, und zwar mit der ausschließlichen Motivierung, daß das Staatsinteresse gebieterisch die möglichst rasche Fortpflanzung des königlichen Mannsstamms erheische, eine solche aber noch in weite Ferne rücke, wenn man auf Realisierung der spanischen Heirat warten wolle (cf. Gauthier-Villars, Le mariage de Louis XV d'après des documents nouveaux [Paris 1900], S. 26, 39, 83, 88, 93 und öfter). Dieser Versuch einer materiellen Rechtfertigung des formellen Vertragsbruchs war jedoch insofern zweifellos mit einem bedenklichen Mangel behaftet, weil der geltend gemachte Sachverhalt doch absolut nichts Unvorhergesehenes enthielt; vielmehr mußte man gleich anfangs, als die kleine Prinzessin in Paris ihren Einzug hielt „assise sur les genoux de sa gouvernante, en tenant sa poupée" (Gauthier-Villars, a. a. O., S. 9), genau wissen, daß die „erwartete Veränderung", d. i. das Heranreifen zur wirklichen Vollziehbarkeit der Ehe erst bedeutend später wie 1725 gegeben sein würde.

[1] Vgl. Ullmann, Völkerrecht, S. 175, Jellinek, Rechtliche Natur der Staatenverträge, S. 62/64 u. a. m.

ihnen vermeintlich kein Zusammenhang obwalten soll. In Wahrheit ist aber ein solcher sehr wohl vorhanden; die zwei Fälle lassen sich recht gut unter einen gemeinsamen obersten Gesichtspunkt bringen, wobei die Art, wie das zu geschehen hat, nach dem vorausgegangenen kaum noch irgend welche Schwierigkeit bereiten kann.

Wir haben in § 13 gesehen, daß dem Eintritt nicht erwarteter Veränderungen der Nichteintritt erwarteter Veränderungen gleichwertig ist. Nun liegt es aber auf der Hand, daß der Traktatsbruch ungezwungen als bloßer Spezialfall der letzteren Gestaltung aufgefaßt werden darf[1]. Denn die erste und nächstliegende „Veränderung" gegen den derzeitigen Stand der Dinge, die vernünftigerweise bei jedem Vertrag von den Parteien erwartet werden muß, ist doch offenbar die, daß der Gegenkontrahent die von ihm übernommene Leistung auch wirklich ausführt; der eine wie der andere Teil hofft, in den wirklichen Genuß eines bis jetzt entbehrten, nunmehr aber ihm versprochenen Interessenguts einzutreten, und gibt lediglich unter dieser stillschweigenden Voraussetzung seine eigene Zusage ab[2]. Danach liegt, wenn von der einen Seite der Vertrag gebrochen, die Ausführung der in Aussicht gestellten Leistung verweigert wird, für den zweiten Paziszenten, ganz nach dem in § 13 allgemein entwickelten Schema, die Sache so, daß derjenige Tatbestand, den er subjektiv erwartete und nach Lage der Dinge erwarten durfte, objektiv nicht eingetreten ist; mit anderen Worten, die Erfüllung des an

[1] Zum mindesten gilt das ausnahmslos von den (weitaus die Mehrzahl bildenden) Fällen, bei denen die gegenseitige Verbindlichkeit auf ein positives Tun gerichtet ist. Von den (viel seltener vorkommenden) Verpflichtungen auf ein spezifisches Unterlassen ist bald, je nach den näheren Umständen, das nämliche zu behaupten, bald kommt wieder mehr der Gesichtspunkt des „Eintritts nichterwarteter Veränderungen" in Betracht. Ein genaueres Eingehen auf diese Fragen ist hier unmöglich.

[2] Vgl. die auf S. 72 der Pfaffschen Schrift über die Klausel (oben S. 5, Anm. 2) zitierte Äußerung Schmitthenners: „Indem ich die Leistung unternehme, tue ich dies natürlich nur unter der Voraussetzung, daß die Gegenleistung erfolgen werde."

seinem Teile Versprochenen und streng juristisch auch jetzt noch Geschuldeten steht unter den angenommenen Verhältnissen abermals in Widerspruch zu seinem wahren und eigentlichen Willen und braucht deshalb in Durchbrechung des formellen Rechts von ihm ebenfalls nicht mehr prästiert zu werden.

Wäre dies, und nicht mehr als dies, der Sinn der von der herrschenden Theorie behaupteten vertragsaufhebenden Kraft des Traktatsbruchs, so würde man sich mit ihr, wenigstens im Resultat, durchaus einverstanden erklären dürfen. In Wirklichkeit jedoch begnügt sie sich keineswegs mit einem qualitativ so eng begrenzten Ergebnis, sondern sucht weit mehr zu erreichen; damit gerät sie aber auf einen Abweg, wie jetzt gezeigt werden soll. Freilich kann das letztere an dieser Stelle nicht mit der eigentlich erforderlichen Ausführlichkeit geschehen, etwa in der Weise, wie solche bei den völlig analoge Verhältnisse behandelnden Darlegungen unserer Abschnitte II ff. zur Anwendung gelangt ist; vielmehr müssen wir uns hier mit bloßen Andeutungen zufrieden geben und dürfen das auch, da ja das Ganze für uns lediglich die Bedeutung eines Exkurses hat.

Es geht nämlich die völkerrechtswissenschaftliche communis opinio[1] ohne Zweifel dahin, daß die Regel, durch Bruch eines internationalen Übereinkommens werde auch der andere Vertragspartner seiner Obligation los und ledig[2], selbst wieder einen Teil des zwischen Staaten gültigen technischen Rechts bilde. Um diese

---

[1] Einzelne Ausnahmen von ihr kommen allerdings vor. So erwähnt z. B. Martens-Bergbohm bei Aufzählung der juristisch wirksamen Endigungsgründe für internationale Verträge unseren Fall überhaupt nicht (cf. sein Völkerrecht, I, S. 425 ff.); das gleiche gilt auch von A. Zorn (Grundzüge des Völkerrechts, 2. Aufl., S. 146 ff.).

[2] Resp., mit einer kleinen Variante, er sei seinerseits zur formellen Lossagung von dem betr. Traktat befugt. Vgl. hierzu u. a. Gareis, Institutionen des Völkerrechts (2. Aufl.), S. 213: „Im Gegensatz zum Privatrecht wird im Völkerrecht der Vertragsbruch zum Endigungsgrund; mindestens wird durch ihn der nicht vertragsbrüchige Teil zum Rücktritt berechtigt", und die oben S. 19 f., 89 ff. besprochenen Lehre.

Auffassung[1] zu begründen, wird indeß nie etwas anderes angeführt wie allgemeine philosophisch-politische Erwägungen darüber, daß und warum im internationalen Verkehr wegen der besonderen Eigentümlichkeiten desselben ohne eine derartige Hilfe einfach nicht auszukommen sei[2]. Nun wird ja sicherlich die praktische Unentbehrlichkeit der letzteren so leicht von niemandem verkannt und geleugnet werden; anderseits ist doch aber auch gar nicht in Abrede zu stellen, daß, wofern ihre Qualität als spezifisch-juristische Norm einzig und allein auf Material wie das oben kurz charakterisierte gestützt wird, reinstes Naturrecht das notwendige Produkt sein wird. Soll das vermieden bleiben, soll die gegebene Erscheinung in dem einzigen Sinne, in dem heutzutage überhaupt noch von Recht die Rede sein darf, als solches dargetan werden, so muß man unbedingt zeigen können, daß sie durch gemeinsamen, entweder ausdrücklich oder stillschweigend erklärten Willen der Staaten

---

[1] Die wieder eine notwendige Einzelkonsequenz des gegenwärtig so weit verbreiteten Grundirrtums darstellt, daß jedes Rechtssystem eine sich selbst genügende, der Ergänzung durch anders geartete Normen weder fähige noch bedürftige Welt sei. Wir haben diesen Punkt schon einmal, bei Erörterung der spezifischen Klausellehre, berührt (cf. oben S. 96) und werden auf ihn, wie dort (Anm. 3) bemerkt, noch allgemeiner zurückkommen.

[2] Ich verweise z. B. auf Nippold, Der völkerrechtliche Vertrag S. 243: „Ein weiterer Grund, der zum Rücktritt vom Vertrag berechtigt — ein Grund, der ebenfalls dem Völkerrecht eigentümlich ist — ist Bruch des Vertrags von seiten eines der Kontrahenten. — Dies Rücktrittsrecht versteht sich völkerrechtlich wohl (!) deshalb von selbst (!?), weil bis jetzt die Staaten auf rechtlichem Wege in den meisten Fällen keine Erfüllung erlangen können, und ihnen also solchenfalls neben dem Rücktritt nur der Weg der Selbsthilfe offen steht.“ Vgl. ferner v. Liszt, Völkerrecht (3. Aufl.), S. 176: „Nichterfüllung des Vertrags durch den einen der vertragschließenden Teile berechtigt den andern zum Rücktritt von dem Vertrage. Die Rechtfertigung (aber auch die positiv-juristische Quelle?) dieses von den meisten Privatrechten abweichenden Satzes liegt darin, daß das Völkerrecht keinen anderen Erfüllungszwang als die Gewalt, in letzter Linie den Krieg, kennt, dem gegenüber der Rücktritt vom Vertrage für beide Teile das kleinere Übel darstellt.“ Ganz ähnlich auch Jellinek, a. a. O., S. 64, Heffter-Geffcken, Europäisches Völkerrecht, S. 216, Anm. 8, und noch viele andere.

selbst positiv eingeführt wurde. Und da nun die erste Entstehungsart, die Statuierung durch generellen Rechtssetzungsvertrag, anerkanntermaßen nicht stattgefunden hat, so kommt hier praktisch, wie schon früher öfters, alles auf den (von der Doktrin nicht einmal angetretenen) Nachweis an, ob hinreichend zahlreiche Einzelfälle auffindbar sind, bei denen unsere Regel in concreto ständig zur Anwendung gebracht und so gewohnheitsmäßig schließlich zum Rechtssatz erhoben worden ist.

Tatsächlich stoßen wir denn auch in der völkerrechtlichen Praxis verhältnismäßig gar nicht so selten (jedenfalls häufiger als dies zugunsten der spezifischen Klausellehre zutrifft) auf Vorkommnisse, die dafür ein völlig geeignetes Belegmaterial abzugeben scheinen[1]. Indes ganz abgesehen davon, daß von den Beispielen dieser Art durchaus nicht sämtliche einer schärferen und eingehenderen Prüfung standhalten werden[2], so ist wohl zu beachten, daß in noch viel zahlreicheren Fällen die (zur eventuellen Rechtsnormbildung unerläßliche) Übereinstimmung beider Parteien vollständig fehlt und somit immer wieder dem (hier und da vielleicht wirklich vorhandenen) usus der contrarius usus gegenübersteht. Ich darf für letzteres hier einen praktischen Einzelbeleg anführen.

Am 19. September 1833 schlossen das Herzogtum Nassau und Frankreich mit einander einen Handelstraktat ab, kraft dessen jenes versprach, für fünf Jahre keine Zollerhöhung auf französische Weine und Seidenstoffe vorzunehmen, wogegen dieses sich zu einer Begünstigung der

---

[1] Es ist auch leicht einzusehen, warum es an solchen präsumtiv nicht mangeln kann: jede Macht, die einen als drückende Fessel empfundenen Vertrag doloser Weise bricht, wird sicherlich nichts einwenden, wenn dieser daraufhin von dem Gegenkontrahenten überhaupt für aufgehoben erklärt wird, denn sie erreicht damit im Grunde doch nur das, was sie für sich erstrebt und gewollt hat.

[2] Es kommen da analoge Erwägungen und Bedenken in Frage, wie sie von uns in § 6, S. 61/62 angedeutet worden sind.

Nassauischen Mineralwässer verpflichtete[1]. Wiewohl nun der Vertrag bestimmungsgemäß gleich in der nächsten Session von den französischen Kammern hätte genehmigt werden müssen, war die Vorlegung an diese im Drange lebhafter parlamentarischer Kämpfe verabsäumt worden; doch hatte Frankreich sachlich seiner Verbindlichkeit dadurch völlig genügt, daß es zugunsten der Nassauischen Mineralwässer eine königliche Ordonnanz erließ und gleichzeitig versprach, für diese Verordnung nachträglich die (mit zweifelloser Sicherheit zu erwartende) Zustimmung der Kammern einzuholen. Nichtsdestoweniger erklärte das Herzogtum, für welches sich mittlerweile der Eintritt in den preußischen Zollverein als eine unbedingte Notwendigkeit erwiesen hatte, den Traktat für gebrochen und folglich nicht mehr rechtsbeständig. Es fand aber für diese Art der Beweisführung bei Frankreich keine Zustimmung; im Gegenteil sprach ihm letzteres durch eine geharnischte Erklärung im amtlichen Moniteur[2] jede Befugnis zum Rücktritt ausdrücklich ab und erhob nunmehr seinerseits gegen Nassau die Anklage dolos-rechtswidrigen „Vertragsbruchs“, der nur schlecht hinter einer „Spitzfindigkeit“ versteckt worden sei.

Eine derartige Auffassung des Verhältnisses hätte nicht vertreten werden können, falls wirklich, wie die Theorie gern glauben machen möchte, der Satz von der durch Verletzung des Vertrags erfolgenden Aufhebung desselben in allgemein anerkannter und unangefochtener Gültigkeit stünde; ist doch jedenfalls soviel sicher und wurde auch gar nicht geleugnet, daß ein gewisser Formalverstoß gegen eine Traktatspflicht tatsächlich vorgekommen war. Wohl war es ein recht nebensächlicher und materiell belangloser

[1] Näheres über den Fall s. bei Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Bd. IV, S. 398 f. Den Vertragstext selbst anzuführen ist leider nicht möglich, da es mir nicht gelungen ist, einen vollständigen Abdruck des (nach Treitschke seinerzeit ängstlich geheimgehaltenen) Traktats in die Hand zu bekommen.

[2] Cf. Treitschke, a. a. O., S. 399.

Punkt, um den es sich hier handelte. Indes es liegt auf der Hand, daß, wenn einmal jene Norm als rechtlich gültig angenommen wird, jede Differenzierung zwischen den verschiedenen Bestandteilen und Elementen eines Internationalvertrags schlechterdings unzulässig erscheint: der von einzelnen Rechtslehrern nach der Richtung hin unternommene Versuch, daß nur der Verletzung von wesentlichen, prinzipiellen, Hauptartikeln die traktatauflösende Kraft innewohne, ist wegen der Vagheit und objektiven Unfaßbarkeit dieser rein subjektiv-vernunftrechtlich postulierten Unterscheidung als gänzlich mißlungen zu bezeichnen[1]. Demgemäß wäre es unter der gemachten Voraussetzung auch für Frankreich einfach unmöglich gewesen, der Nassauischen Argumentation mit solcher Schroffheit und apodiktischen Sicherheit zu widersprechen; da es aber in Wirklichkeit doch in dieser Weise vorgegangen ist, so kommt darin eben zu deutlichem Ausdruck, daß jene angebliche Rechtsnorm keineswegs von sämtlichen Staaten gleichmäßig als gültig und prinzipiell verbindlich behandelt wird.

Hiermit übereinstimmende Betrachtungen werden überhaupt regelmäßig dort zu machen sein, wo die ursprüngliche Vertragskontravention, analog dem bei der französisch-nassauischen Angelegenheit zweifellos obwaltenden Tatbestande, nicht aus bösem Willen, sondern aus bloßer Fahrlässigkeit hervorgegangen ist: jedesmal wenn ein Staat rein versehentlich wider eine, wichtige oder unwichtige, Traktatsbestimmung verstoßen hat, pflegt er sich begreiflicherweise energisch dagegen zu sträuben, daß dies gleich zur Aufhebung des ganzen Vertrags ausgebeutet werden soll. Alle derartigen Vorkommnisse sind nun aber offenbar ebenso viele Zeugnisse dafür, daß unser, von der völkerrechtswissenschaftlichen communis opinio schrankenlos und in weitestem Umfange behaupteter, Rechtssatz einer kon-

---

[1] Vgl. hierzu u. a. Rivier, Lehrbuch des Völkerrechts, 2. Aufl., S. 353.

stanten tatsächlichen Übung vollständig entbehrt und deshalb gewohnheitsmäßig entstandene positiv-juristische Kraft in Wahrheit gar nicht besitzt.

Man wird auch rückhaltlos zugestehen müssen, daß letzteres die den realen Bedürfnissen des Völkerrechts einzig entsprechende Ordnung des Verhältnisses darstellt, daß das Gegenteil einen gesicherten internationalen Vertragsverkehr aufs Schwerste gefährden würde. Um das darzutun, braucht nur nochmals an die schon öfter erwähnte Tatsache erinnert zu werden, daß das Völkerrecht jeder autoritär fungierenden Richtergewalt durchaus ermangelt[1]. Daraus folgt, daß der Satz: „Ein Traktat verliert seine Rechtsverbindlichkeit, sobald er von der einen Partei verletzt wird“ praktisch wieder mit Notwendigkeit auf die bedenklich subjektive Lehre hinauslaufen muß: „sobald er von der einen Seite für verletzt gehalten wird“. Unter diesen Umständen wird man aber bald von den wenigsten Verträgen mit voller Gewißheit sagen können, ob sie noch in Gültigkeit sind oder nicht. Denn die große Mehrzahl derselben ist keineswegs so klar und unmißverständlich gehalten, daß sie die Parteien absolut nicht in verschiedenem Sinne zu interpretieren vermöchten; vielmehr werden die letzteren auch bei vollster bona fides immer und immer wieder zu recht differierenden Auslegungen einzelner Artikel gelangen können und so überaus häufig Gelegenheit haben, den Traktat als von dem Gegenkontrahenten verletzt zu erachten.

Ich will das Ganze durch Anführung eines praktischen Falles anschaulicher zu machen suchen und wähle dazu den bekannten, nach der Person der beiderseitigen Unterhändler so bezeichneten Clayton-Bulwer-Vertrag vom 19. April 1850[2]. In Art. 1 desselben bestimmten, veranlaßt durch den schon seit langer Zeit bestehenden Plan, den Mexikanischen Meerbusen durch einen Schiffahrtskanal mit

---

[1] Vgl. S. 74 ff., 87, 107, 137, auch unten S. 186, Anm. 2.
[2] Abgedruckt bei Martens, N.R.G. XIV, S. 187 ff.

dem Stillen Ozean zu verbinden, England und die Vereinigten Staaten von Nordamerika folgendes: „The Governments of Great Britain and the United States hereby declare, that neither the one nor the other will ever obtain or maintain for itself any exclusive control ever the said ship-canal; agreeing that neither will over erect or maintain any fortifications commanding the same, or in the vicinity there of, or occupy or fortify or colonize or assume or exercise any dominion over Nicaragua, Costa Rica, the Mosquito Coast or any part of Central America —“. Bereits wenige Jahre nach Unterzeichnung dieses Abkommens, schon 1854, entstanden über seine Tragweite unter den beteiligten Mächten wesentliche Differenzen: Nordamerika behauptete, England habe in Konsequenz desselben die Pflicht gehabt, das von ihm über die Mosquito-Indianer [1] ausgeübte Protektorat aufzugeben [2], wogegen der andere Kontrahent die Existenz einer solchen Verbindlichkeit aufs entschiedenste in Abrede stellte.

Ich vermag mich nun in dieser Streitfrage keineswegs der mehrfach geäußerten Meinung anzuschließen, nach welcher von vornherein einzig und allein der letztere Standpunkt haltbar erscheinen, dagegen die amerikanische Deduktion jedweder Möglichkeit der Rechtfertigung aus dem Vertrage entbehren soll; umgekehrt glaube ich anerkennen zu müssen, daß der Wortlaut desselben (mag auch vielleicht die britischerseits geäußerte Auffassung die objektiv richtigere und begründetere gewesen sein) doch zu subjektiven Zweifeln sehr gut Anlaß geben konnte. Sollten die Kontrahenten nur keine neuen Besitzungen erwerben (occupy, assume) oder überhaupt in der Nähe des zu erbauenden Kanals keine Herrschaft ausüben (exercise any

---

[1] Das Territorium derselben bildet jetzt einen Bestandteil des Staates Nicaragua.

[2] Daneben wurden auch noch einige weitere Klagen erhoben, die ich hier übergehe. Vgl. zu der ganzen Angelegenheit Martens, a. a. O., S. 204—250, woselbst die zwischen beiden Regierungen gewechselten Noten vollinhaltlich mitgeteilt sind.

dominion)? Muß nicht der ausdrückliche Vorbehalt, den England zugunsten eines bestimmten, schon länger besessenen Territoriums[1] machte, die Frage in dem letzteren Sinne entscheiden, dergestalt daß es außer dem speziell reservierten Gebiet gar keine Hoheit mehr behalten sollte?[2] Dieses auch zugestanden, involviert ein bloßes Protektorat „any dominion"? Und wenn das wieder im allgemeinen wohl zu leugnen sein dürfte, muß es nicht wenigstens in Anwendung auf unzivilisierte Stämme wie die Mosquito-Indianer unbedingt behauptet werden? Das alles sind Punkte, über die sich selbst unter Voraussetzung beiderseitiger Gutgläubigkeit immerhin streiten ließ, und die denn auch wirklich in dem englisch-nordamerikanischen Schriftenwechsel als wichtige Auslegungsdifferenzen ausgiebig erörtert worden sind.

Übrigens ist die Art, wie die Auseinandersetzung beider Parteien damals vor sich gegangen ist, für uns auch noch in anderer Hinsicht wie als Einzelbeleg für die ständig unter Staaten sich ergebenden Interpretationsstreitigkeiten recht instruktiv. Wiewohl nämlich die Vereinigten Staaten den Traktat in einem einzelnen Punkte tatsächlich als verletzt ansahen, und wiewohl diese behauptete Verletzung hier zweifellos einen Hauptartikel, ja recht eigentlich den Kern des ganzen Abkommens betraf, so waren sie doch weit entfernt, ihn daraufhin ohne weiteres als hinfällig zu behandeln; im Gegenteil suchten sie gerade auf Grund desselben, aus dem noch als bestehend vorausgesetzten Vertrag heraus die Verpflichtung zur Aufgabe des Mosquito-Protektorats zu demonstrieren und so im Wege der freund-

---

[1] Britisch-Honduras. Daß auf dieses der Clayton-Bulwer-Vertrag keine Anwendung zu finden habe, wird in einer besonderen Erklärung vom 29. Juni 1850 durch Großbritannien mit Nachdruck betont und unterm 4. Juli auch von der Union anerkannt. Cf. Martens, a. a. O., S. 192 ff.

[2] Vgl. die Argumentation der Vereinigten Staaten, Martens, a. a. O., S. 232; die Engländer seien nach dem Satze Expressio unius est exclusio alterius verpflichtet gewesen, „to with draw from all their other Central American possessions".

schaftlichen Verständigung, durch Ausführungen mancherlei Art den Mitkontrahenten von der Richtigkeit dieser Auffassung zu überzeugen[1].

In dieser Weise pflegen überhaupt regelmäßig derartige Angelegenheiten sich abzuspielen. Abgesehen von dem

---

[1] Auch in der Folgezeit ist es niemals zu einer einseitigen Lossagungserklärung gekommen, obgleich mit dieser Eventualität an nichtamtlichen Stellen amerikanischerseits oft genug gespielt wurde. Vielmehr ist der Clayton-Bulwer-Vertrag in Wirklichkeit nur durch regelrechten mutuus dissensus, durch den, Ende 1901 zwischen England und den Vereinigten Staaten abgeschlossenen, (zweiten) Hay-Pauncefore-Traktat aufgehoben worden; erst seit diesem ist das sachlich sehr begreifliche (schon von Goethe einmal als durchaus gerechtfertigt bezeichnete) Bestreben der letzteren, sich eine gewisse Vorzugskontrole über den projektierten Kanal zu sichern, international voll durchgedrungen und von dem 1850 übernommenen vertraglichen Hindernis formell frei geworden. Ausdrücklich hervorgehoben sei noch, daß Nordamerika bei den späteren Verhandlungen mit Großbritannien das Moment der angeblichen Traktatsverletzung schließlich ganz fallen ließ, und dafür immer mehr den Gesichtspunkt der spezifischen clausula rebus sic stantibus, der „vollständig veränderten Umstände" in den Vordergrund rückte. Zwar ist derselbe auch schon 1854 hier und da gestreift worden (cf. Martens, a. a. O., S. 205, 206, 212, 233); doch ist eine schärfere Betonung erst nachmals zu konstatieren, besonders deutlich im Anfang der 80er Jahre des 19. Jahrhunderts, wo ein amerikanischer Staatsmann in einer amtlichen Note es ganz offen als Leitgedanken aussprach: „The conditions of 1882 are not those of 1850" (s. Wharton, International law II, S. 228. Auch die eigenen Bemerkungen von Wharton über diesen Gegenstand nehmen sehr entschieden auf die Klausel Bezug, wie u. a. aus der Äußerung auf S. 238 hervorgeht: „Stipulations in treaties based on a particular state of facts become inoperative, when these facts are so materially modified that these stipulations connot be rightfully enforced"). Speziell für unsere Zwecke recht beachtenswert erscheint bei diesen neueren Vorgängen noch zweierlei. Einmal daß England auch diese Art der amerikanischen Beweisführung in keiner Weise als durchschlagend anerkannte, und damit einen neuen Beleg für den, von uns oben auf S. 54 statuierten allgemeinen Erfahrungssatz lieferte, daß immer nur der verpflichtete, keineswegs aber auch der berechtigte Partner etwas von einer praktischen Gültigkeit der clausula rebus sic stantibus wissen will. Andererseits ist sehr charakteristisch, daß auch die Union, wie zu Eingang dieser Note bereits kurz bemerkt, dem britischen Protest gegenüber nie gewagt hat, auf Grund der veränderten Umstände offiziell die direkte Rechtsunverbindlichkeit des Clayton-Bulwer-Vertrags zu behaupten, weshalb es z. B. auch als irreführend und ungenau zu bezeichnen ist, daß Holland in seinen 1898 erschienenen „Studies in international law" (cf. S. 274) ohne jeden einschränkenden Kommentar sagt: „It will be remembered that the United States in 1882 gave notice that, owing the change of circumstances, and especially to the development of their trade on the Pacific coast, they could not consent to remain bound by the treaty."

Falle großer Völkerkrisen [1], die ohnehin rasch zur Entscheidung durch Waffengewalt hindrängen, stößt man relativ nur höchst selten auf die Erscheinung, daß ein Staat die (wirkliche oder vermeintliche) Verletzung eines Traktats sofort mit der Erklärung beantwortet, er sehe denselben deshalb für aufgelöst an. Statt dessen zieht die betreffende Macht gewöhnlich es vor, bei der Gegenpartei vorstellig zu werden, ihr das Unzulässige und Rechtswidrige ihres Tuns nachzuweisen, auch wohl von sich aus die Geneigtheit zu gewissen Konzessionen, zu einer Revision des bisherigen Zustands durchblicken zu lassen; kurz, sie legt ein Verhalten an den Tag, welches deutlich zeigt, daß für sie trotz des Traktatbruchs der Vertrag als solcher noch immer existent geblieben ist und die Basis zu weiteren Verhandlungen bildet. Es wird nun schwerlich zu bestreiten sein, daß diese Tatsachen mit der üblichen kategorischen Lehre „Einseitige Verletzung eines Vertrags hebt letzteren ganz auf" nicht zum besten zusammenstimmen, sodaß also die Untersuchung der völkerrechtlichen Praxis, die uns vorhin [2] schon auf seiten des Traktatsbrechers selbst wichtiges, gegen die Ausbildung eines solchen Satzes sprechendes Material geliefert hat, auch auf seiten der Gegenpartei zu einem ähnlichen Resultat führt. —

Das Schlußfazit, welches man aus alledem zu ziehen hat, kann hiernach nicht zweifelhaft sein: wie schon mehrmals im Verlauf dieser Untersuchungen dürfen wir auch hier den Tatbestand konstatieren, daß die Doktrin vorschnell und ohne die unbedingt nötige Durchforschung des realen

---

[1] Bei ihnen kommt es naturgemäß besonders leicht zu dem schon früher einmal beobachteten (vgl. § 5 S. 58) Tatbestand, daß die Staaten Sätze, welche von der Doktrin fälschlich für spezifisch-juristische Normen ausgegeben werden, gern für politische Zwecke als Argumentationsmittel benutzen. Recht interessant ist in dieser Hinsicht beispielsweise die Vorgeschichte des 1866er preußisch-österreichischen Kriegs, insoweit als sie sich auf die Stellungnahme beider Parteien zur Gasteiner Konvention, zur deutschen Bundesakte u. dergl. bezieht. Cf. Hahn, Zwei Jahre Preußisch-Deutscher Politik, S. 110, 119, 125.

[2] Vgl. oben S. 168 f.

Staatenverkehrs etwas als formelle Rechtsregel proklamiert hat, was in Wirklichkeit diese Qualität nicht besitzt und deshalb aus dem spezifisch-juristischen internationalen Normensystem zu entfernen ist.

Nun ist es allerdings einleuchtend, daß es bei diesem negativ-kritischen Ergebnis allein unmöglich sein Bewenden haben kann. Wir haben selbst anerkannt[1], daß die Theorie, indem sie einen derartigen Satz aufstellte, nur einem gar nicht wegzuleugnenden praktischen Bedürfnis wissenschaftlich Rechnung zu tragen suchte; wir dürfen es daher auch keinesfalls von uns ablehnen, die durch unsere Darlegungen zweifellos entstandene Lücke nach Möglichkeit wieder auszufüllen, in anderer und besserer Form für das Aufgegebene Ersatz zu beschaffen. Auch in dieser Beziehung erscheint der von uns einzuschlagende Weg durch früheres bereits klar vorgezeichnet.

Zunächst haben wir, gleich bei Beginn dieses Paragraphen, schon dargetan, daß es keineswegs dem wahren und eigentlichen Willen des Kontrahenten entsprechen kann, einen Vertrag selbst dann noch einzuhalten, wenn er von dem einen Partner unerfüllt gelassen wird. Es liegt aber auf der Hand, daß diese (als latent stets vorhanden supponierte) Schranke des ausgesprochenen, nach außen rechtswirksam erklärten Willens notwendig — wofern sie objektiv überhaupt existiert und von uns nicht bloß irrtümlich aus der „Natur der Sache" subjektiv deduziert wurde — in einer entsprechenden tatsächlichen Behandlung der praktisch vorkommenden Einzelfälle zutage treten wird; anders ausgedrückt, die von uns mit den Mitteln des abstrakten Rechts vergeblich gesuchte Korrektur- und Hilfsnorm vermag sich noch ohne und gegen das Recht, in Form eines rein faktisch sich betätigenden Erfahrungssatzes als gegeben zu erweisen.

Demgemäß würde es an und für sich jetzt unbedingt

---

[1] Vgl. oben S. 165.

unsere nächstliegende Aufgabe sein müssen, ein derartiges empirisches Material wirklich zu sammeln und so das Schlußresultat, welches wir, unserer gesamten Grundanschauung nach, hier wie überall von der verstandesmäßigen Deduktion allein nimmermehr erwarten dürfen, auf das sichere Fundament erfahrungsmäßig gefundener Induktionsreihen unterstützend aufzubauen. Indes mit Rücksicht darauf, daß wir uns bei der ganzen Frage doch auf einem bloßen Seitengebiet unseres Hauptthemas bewegen, mag die (praktisch zwar unschwer zu bewerkstelligende, aber auch der Gefahr ermüdender Eintönigkeit leicht anheimfallende) Durchführung dieser Aufgabe *im einzelnen* hier unterbleiben, und es soll dafür nur das *gesamte* Ergebnis, das auf solchem Wege zu gewinnen ist, in aller Kürze angegeben werden. Dasselbe lautet:

Unbekümmert um das formelle Völkerrecht, welches in einem derartigen Falle einfach die grundlegende Norm Pacta sunt servanda fortbestehen, d. h. beide Parteien gleichmäßig weiter gebunden sein läßt, pflegen die Staaten, sobald Bestimmungen eines Vertrags von dem einen Kontrahenten verletzt werden, das Übereinkommen am letzten Ende auch ihrerseits nicht mehr zu beachten und zur Realisierung zu bringen. Dabei sind und bleiben die näheren Umstände, unter denen das geschieht, regelmäßig so qualifiziert, daß von dieser fortlaufenden Kette *faktischer* Ereignisse niemals eine, allmählich sich anbahnende spezifisch-*juristische* Korrektur des bisherigen internationalen Normenbestands erhofft werden darf[1]; außerdem ist noch wohl zu beachten, daß die eben konstatierte Erscheinung durchaus nicht unterschiedslos bei

---

[1] Die einzige Form, in der wenigstens etwas ähnliches einmal ausgebildet werden könnte (vielleicht sogar schon ausgebildet ist), wäre die, daß für den in Frage kommenden Staat einstweilen die Pflicht zur *sofortigen Effektuierung* seines vertragsmäßigen Versprechens rechtlich *suspendiert* würde, d. h. daß er, unbeschadet der Fortexistenz des Traktats als solchen, juristisch befugt erschiene, die reale Leistung so lange zurückzuhalten, als von der anderen Partei die Gegenleistung verweigert wird. Ich will jedoch dergleichen in keiner Weise positiv behaupten, sondern lediglich als nicht ganz ausgeschlossene Möglichkeit zugeben.

sämtlichen Vertragsbrüchen, sondern nur bei einer ganz bestimmten Gruppe derselben eintritt. Welcher Art wieder die letztere ist, darüber läßt sich an dieser Stelle bloß soviel sagen, daß stets solche Punkte verletzt sein müssen, um derentwillen die betreffende Macht den ganzen Traktat recht eigentlich erst abgeschlossen hat, ohne die er also für sie jeden realen Wert, jedes praktische Interesse überhaupt gänzlich verliert.

Siebenter Abschnitt.

Bedingter Wert des Moments der „staatlichen Gefährdung".

---

§ 15.

Von den einzelnen Bestandteilen, die in ihrer Vereinigung das Gesamtbild der üblichen Theorie von der völkerrechtlichen clausula rebus sic stantibus ergeben, ist nunmehr bereits die Mehrzahl kritisch untersucht und als irrig befunden worden. Wir haben an erster Stelle nachzuweisen vermocht, daß die clausula durchaus nicht einen spezifischen Rechtssatz, sondern eine ganz andersartige Regel darstellt. Es ist ferner gezeigt worden, daß das, entsprechend modifizierte, Grundprinzip der Klausel keineswegs bloß dem internationalen Vertragsrecht eigentümlich ist, vielmehr einen weit größeren, überhaupt das gesamte Völkerrecht ergreifenden Herrschaftsbereich hat. Wir haben endlich dargetan, daß eine wahrhaft erschöpfende Erfassung des Problems nicht im Sinne der herrschenden Lehre ausschließlich an das Moment der veränderten Umstände anknüpfen darf, sondern nach den verschiedensten Richtungen über dasselbe hinausgehen muß.

Wir schreiten jetzt zur Erörterung des vierten von uns zu besprechenden Punktes. Derselbe betrifft, wie wir wissen, die Frage, welcher Art und Beschaffenheit die Veränderung der „res sic stantes" des näheren zu sein hat, wenn

sie zu einem hinlänglichen Anstoß für die Aufhebung des ganzen Vertrags werden soll.

In dieser Beziehung haben wir (abgesehen von dem eine ganz spezielle Frage behandelnden § 14) bisher durchweg an der Voraussetzung festgehalten, daß die Umgestaltung der früheren Zustände, bezw., genauer und allgemeiner gesprochen, die Diskrepanz zwischen der subjektiv erwarteten und der objektiv eintretenden Entwicklung der Dinge eine derartige ist, daß jetzt eine treuliche Erfüllung des Traktats den betreffenden Staat geradezu gefährden, seine eigene gesicherte Fortexistenz schwer bedrohen würde. Es ist nun zu untersuchen, ob diese Beschränkung tatsächlich ganz das richtige trifft oder aber zugunsten einer ausgedehnteren Fassung aufgegeben werden muß.

Getreu der von uns überall befolgten Methode gehen wir hier abermals von der Betrachtung tatsächlich-konkreter Verhältnisse aus; und zwar empfiehlt sich in diesem Zusammenhang als äußerst charakteristisches Beispiel ein Fall aus der antiken Geschichte[1].

---

[1] Die Heranziehung auch dieser wird wohl insofern grundsätzlichem Widerspruch begegnen, weil nach einer weit verbreiteten Meinung (zu vgl. beispielsweise die Ausführungen von F. v. Martens, Völkerrecht I, 1883, S. 31 ff.) das Altertum ein eigentliches jus inter gentes gar nicht gekannt haben und deshalb auch für spezifisch-völkerrechtliche Zwecke kein prinzipiell brauchbares Material darbieten soll. Diese Ansicht ist jedoch nicht als richtig anzuerkennen. Selbstverständlich kann ich nicht daran denken, das hier im Vorbeigehen, sozusagen als Inzidentpunkt, mit darzutun, und will daher an dieser Stelle bloß kurz auf den Hauptirrtum hinweisen, der meines Erachtens das fehlerhafte Schlußresultat in erster Linie verschuldet hat. Es legt nämlich die völkerrechtliche Doktrin, mehr oder weniger bewußt auf der Grundanschauung fußend, die das Recht nicht als etwas der objektiv-realen Außenwelt Angehörendes, sondern in letzter Instanz als etwas Subjektives, bloß Vorgestelltes, Intern-Psychologisches betrachtet (vgl. hierzu unten § 17, S. 216 ff.), regelmäßig viel zu viel Gewicht darauf, wie das gegenseitige Verhältnis verschiedener Völker damals von einzelnen Individuen, insbesondere von den antiken Philosophen und anderen Schriftstellern in abstracto beurteilt und aufgefaßt worden ist (cf. Martens, a. a. O., S. 32: Ablehnung des antiken Völkerrechts „schon aus rein theoretischen Erwägungen — a priori"; S. 49, Anm. 13: „gesamte Weltauffassung der antiken Völker"). Anstatt aber deduktiv aus beiläufig hingeworfenen, allgemein lautenden Aussprüchen dieser (z. B. Aristoteles, Politik I, 4, 7; weitere Angaben bei Martens, a. a. O., S. 33) prinzipielle Schlußfolgerungen zu ziehen,

Derselbe ist der so wichtigen und inhaltreichen Periode des dritten und vierten Jahrhunderts vor Christi Geburt entnommen: Zu einem nicht genau zu bestimmenden Zeitpunkte, wahrscheinlich gegen 350[1], hatten nämlich Rom und Tarent miteinander einen Vertrag des Inhalts geschlossen, daß die Schiffe des ersteren nicht über das lakinische Vorgebirge hinaus[2] das Meer befahren dürften[3].

---

hätte man auch hier wieder allen Anlaß gehabt, die streng induktive Methode zur Anwendung zu bringen. Die begrifflichen Voraussetzungen der Entstehung internationaler Regeln (eine Vielheit unabhängiger Staaten, zwischen denen eine gewisse ständige Beziehung und Berührung stattfindet) waren jedenfalls, schon im Verhältnis der Griechen und Römer zu den „Barbaren“, ganz besonders aber innerhalb der so reich entwickelten hellenischen Staatenwelt, tatsächlich vorhanden; wo aber dies der Fall ist, da pflegt sich auch, unter dem Druck realer Verhältnisse, zwischen den beteiligten Mächten objektiv sehr rasch ein in wechselseitigem Einverständnis regelmäßig geübtes Normensystem und damit ein technisches Völkerrecht zu entwickeln, gleichviel ob man nun subjektiv die Sache richtig erkennt und formuliert oder nicht. Mit diesem notwendigen Vorbehalt verstanden, entbehrt auch das Altertum keineswegs eines spezifischen jus inter gentes, ja dasselbe muß, wie teils mit Hilfe der alten Geschichtsschreiber, teils und mehr noch an der Hand des uns erhaltenen Urkundenmaterials sich zeigen läßt, in einzelnen Partien sogar ein sehr ausgebildetes und detailliertes gewesen sein. Eine sorgfältige Durchforschung beider Quellen würde alsbald zu dem Ergebnisse führen, daß so manches, scheinbar ganz moderne internationale Rechtsinstitut bereits in jener Zeit einen Vorläufer, ein unverkennbares Seitenstück gehabt hat! — Als für uns interessantes Kuriosum möchte ich bei dieser Gelegenheit wenigstens das eine erwähnen, daß selbst die Lehre von der clausula rebus sic stantibus damals nicht ganz unvertreten geblieben ist; spricht sich doch ein antiker Historiker (und zwar gerade derjenige, dem schon direkt nachgesagt worden ist, er müsse theoretisch-völkerrechtliche, später leider verloren gegangene, Schriften gekannt und benutzt haben (cf. v. Scala, Studien des Polybius I, S. 156 f.) einmal mit aller Klarheit dahin aus, wenn bei einem Vertrage (im gegebenen Falle einem Kriegsbündnis) die jetzigen Verhältnisse genau die nämlichen seien wie beim Abschlusse desselben, so habe man bei dem Traktat auszuharren, wenn sie sich aber vollständig geändert hätten, so dürfe man sich die Sache noch einmal von frischem überlegen (Polybius IX, S. 37: *Τοῦτο δ' ἦν· εἰ μὲν ὅμοι' ἐστὶ τὰ πράγματα νῦν καὶ καθ' οὓς καιροὺς ἐποιεῖσθε τὴν συμμαχίαν, διότι δεῖ μένειν καὶ τὴν ὑμετέραν αἵρεσιν τῶν ὑποκειμένων. — εἰ δ' ὁλοσχερῶς ἤλλαωται, διότι δίκαιόν ἐστι καὶ νῦν ὑμᾶς ἐξ ἀκεραίου βουλεύεσθαι περὶ τῶν παρακελευομένων*). Vgl. noch das Beispiel oben S. 44.

[1] Cf. Mommsen, Römische Geschichte (7. Aufl.), I, S. 391 und 413.

[2] D. h. nicht östlich von dem jetzigen Kap Nao in Calabrien (auch „Säulenkap“, Capo Colonne genannt).

[3] Von antiken Schriftstellern erwähnt den Traktat gelegentlich (bei Schilderung der nachmaligen, zum casus belli werdenden Ereignisse)

Dieses Übereinkommen, das über der großen mittlerweile eingetretenen Umwälzung der politischen Gesamtlage vielleicht etwas in Vergessenheit geraten sein mochte, sollte dann 70 Jahre später die Ursache zu ernstesten Mißhelligkeiten, ja im weiteren Verlauf zum Ausbruch des offenen Kriegs zwischen den Kontrahenten werden. Denn als im Jahre 283 eine kleine römische Flotte, die sich auf der Fahrt nach den kurz vorher von ihrem Staate erworbenen neuen Besitzungen am adriatischen Meer befand, in den Hafen von Tarent eingelaufen war, wies in der Stadt ein Demagog das leicht erregbare Volk darauf hin, daß dies eine zweifellose Vertragswidrigkeit involviere, und reizte die Massen hierdurch so sehr auf, daß sie einen plötzlichen Angriff auf die Römer machten, fünf Schiffe derselben wegnahmen und ihre Bemannung der Hinrichtung oder der Sklaverei überlieferten.

Will man in dem hier gegebenen Streitfalle nach Möglichkeit beiden Parteien Gerechtigkeit widerfahren lassen, so muß zunächst rückhaltslos anerkannt werden, daß die Römer, da für jenen Vertrag ein spezifisch-rechtlich wirkender Aufhebungsgrund, insbesondere mutuus dissensus, sicher nicht vorlag, formal-juristisch jedenfalls im Unrecht waren[1]. Es ist aber weiterhin auch noch zuzugeben, daß für ihre Umfahrung der *Λακινία ἄκρα* ebenso der Versuch einer materiellen Rechtfertigung, wenigstens in der bis jetzt

---

Appian mit den Worten (Samnit. 7): *Ὅτι Κορνήλιος ἐπὶ καταφράκτων δέκα νεῶν ἐθεᾶτο τὴν μεγάλην Ἑλλάδα καί τις ἐν Τάραντι δημαγωγὸς Φιλόχαρις — παλαιῶν ἀνεμίμνησκε συνθηκῶν μὴ πλεῖν Ῥωμαίους πρόσω Λακινίας ἄκρας, παροξύντας τε ἔπεισεν ἐπαναχθῆναι Κορνηλίῳ.*

[1] Damit erledigen sich für uns die Bedenken von Ihne, der (Römische Geschichte, I, S. 418, N. 16) in einer Polemik wider die, mit der hier vertretenen Auffassung durchaus übereinstimmenden, Darlegungen Mommsens die entrüstete Frage aufwirft, ob denn in einem solchen Falle „der Vertrag sofort aufhören solle bindend zu sein“? Ein derartiges Verlangen würde in der Tat viel zu weit gehen, wird aber auch nur von der von uns gerade als irrig bekämpften bisherigen Klausellehre (und selbst von dieser, mindestens formell, nicht durchweg, cf. § 8, S. 89 ff.) aufgestellt.

von uns geübten Weise (cf. oben S. 178), vollständig fehlschlägt; kann doch gewiß nicht davon die Rede sein, daß sie zu ihrem vertragswidrigen Verhalten durch eine dringende Notlage, durch wesentliche Gefährdung der politischen Existenzbedingungen Roms gezwungen worden wären. Dagegen in anderer und neuer, von dem letztangedeuteten Moment völlig abstrahierender Form läßt sich ein solcher Versuch sehr wohl erfolgreich durchführen, woraus dann die Notwendigkeit einer entsprechenden Erweiterung der nur jenes berücksichtigenden alten Fassung ganz von selbst sich ergibt.

Man darf nämlich nicht außer acht lassen, in welchem Sinne der ganze Vertrag in concreto eigentlich gemeint war. Die Absicht, in der er von den Tarentinern abgeschlossen wurde, ging anerkannt dahin, der Gegenpartei den Zutritt zum östlichen Becken des Mittelmeers zu versperren und sich selbst so von deren maritimer Konkurrenz zu befreien; unter Verwendung eines neuzeitlichen terminus technicus könnte man sagen, sie wollten jenes zur exklusiven „Interessensphäre"[1] machen mit der Wirkung, daß sie innerhalb desselben „das Recht, die Ausübung fremder Staatsgewalt auszuschließen"[2], erwarben[3]. Dieses Ziel wurde auch ursprünglich durch die von ihnen gewählte Formel vollkommen erreicht. Denn da die Römer um die Mitte

---

[1] Die Parallelisierung mit diesem Institut des modernen Völkerrechts soll sich natürlich nur auf die hier wie dort gleichmäßig vorhandene Gesamttendenz, nicht aber auch auf die, beidemal recht verschiedenen, Mittel zur Realisierung des angestrebten Zwecks beziehen. Daß in letzterer Hinsicht die heutige Fassung wegen ihrer größeren Zuverlässigkeit weitaus den Vorzug vor der ziemlich primitiven antiken verdient, ist sicher.

[2] v. Liszt, Völkerrecht, 2. Aufl., S. 73.

[3] Ähnliche Verträge sind im Altertum überaus häufig zu konstatieren. Vgl. z. B. den, hinsichtlich seines förmlichen Abschlusses allerdings etwas zweifelhaften, Kimonischen Frieden, den römisch-karthagischen Handels- und Schiffahrtsvertrag vom Jahre 508 (interessant auch deshalb, weil in ihm, vielleicht zum ersten Male in der Geschichte, der Begriff der sogen. relâche forcée aufgestellt und völkerrechtlich fixiert wurde; cf. v. Scala, Staatsverträge des Altertums, I, S. 29/31), weiter den 190/189er Vertrag Roms mit dem syrischen König Antiochos, u. m. dergl.

des 4. Jahrhunderts bloß Besitzungen an der Küste des tyrrhenischen Meeres hatten, so vermochten sie von dort aus nur unter Passierung des lakinischen Vorgebirges nach dem Osten zu gelangen und wurden folglich durch die Sperrung dieser Route überhaupt ganz von ihm abgeschlossen. Hierin war jedoch späterhin eine große Wandlung eingetreten. Teilweise schon vor der Vernichtung des keltischen Stammes der Senonen, in erster Linie aber durch diese hatten die Römer am adriatischen Litoral gleichfalls weite Landstriche gewonnen und dieselben auch schleunigst durch Befestigung von Land- und Küstenstädten (Sena Gallica, Castrum Novum, Hadria) gesichert. Damit hatten sie aber offenbar auch im östlichen Mittelmeer wieder freie Hand erhalten, insofern als keinerlei Vertrag ihnen untersagte, dasselbe von den neuen Kriegshäfen aus, also unter gänzlicher Vermeidung der *Λακινία ἄκρα*, mit ihren Schiffen zu befahren. Mit anderen Worten, wegen inzwischen eingetretener faktischer Veränderungen hatte jetzt jener alte Vertrag für die Tarentiner seine eigentliche ratio, seinen Grund- und Hauptwert vollständig eingebüßt, dergestalt, daß er bloß die praktisch kaum ins Gewicht fallende, höchstens zu Chikanezwecken noch brauchbare Bedeutung behielt, die direkte Seeverbindung zwischen den tyrrhenischen und adriatischen Küstenstrichen der Römer zu sperren. Unter diesen Umständen hatten aber die letzteren gewiß guten Grund zu der Annahme, das mit ihnen bisher ständig befreundete Tarent werde seine formelle Weiterbeachtung überhaupt nicht mehr verlangen: schon das natürliche Gefühl muß ja jedem unbefangenen Beobachter sagen, daß einem derartig antiquierten, in seinem innersten Kern und Wesen überlebten Traktat jede materielle Existenzberechtigung fortan eigentlich abgeht.

Es gilt nun aber, für dieses natürliche Gefühl, diese vorläufig mehr instinktiv gewonnene Überzeugung, noch die geeignete wissenschaftliche Ausdrucks- und Begründungsformel zu finden. Dabei wird gleichzeitig auch zu ent-

scheiden sein, ob und in welcher Weise die hier erörterten Fälle mit der bisher (vor § 15) ausschließlich behandelten Gruppe doch unter einen gemeinsamen höheren Gesichtspunkt sich bringen lassen.

Die grundsätzliche Möglichkeit einer solchen Vereinigung ergibt sich leicht aus folgendem Gedankengange. Nach seinerzeit erfolgten Feststellungen[1] erscheint theoretisch auch das Kriterium der staatlichen Gefährdung keineswegs schon als solches an und für sich, sondern lediglich auf Grund der komplizierteren Erwägung als die vertragliche Gültigkeit wesentlich tangierend, weil es präsumtiv dem wahren und eigentlichen Willen der Parteien zuwiderläuft, daß eine von ihnen, wenn nötig, selbst auf Kosten der eigenen Existenz den Traktat durchführen soll. An dieses international-subjektive Moment darf aber offenbar bei den uns jetzt beschäftigenden Fällen genau so gut angeknüpft werden, bloß mit einer kleinen, die volle Gemeinsamkeit des Prinzips nicht beeinträchtigenden Differenzierung. Jener wahre und eigentliche Wille der Kontrahenten kann nämlich inhaltlich entweder so gestaltet sein, daß er überall ohne weiteres vorauszusetzen ist, bei sämtlichen Verträgen generell und unverändert wiederkehrt; er kann aber auch eine derartige Beschaffenheit aufweisen, daß er der einen konkreten Vereinbarung und nur dieser eigentümlich ist. Das erste war der Fall bei der früher besprochenen Eventualität: es liegt eben in der Natur der Sache begründet, daß ausnahmslos jedem Vertrag die präjuristisch-zweckliche Schranke gesetzt ist, seine Erfüllung dürfe niemals auf eine Gefährdung der politischen Selbsterhaltung hinauslaufen. Mit dem zweiten haben wir es hier, in § 15, zu tun: es kommen hier diejenigen Tatbestände in Frage, bei denen ein Traktat außerdem von irgendwelchem Sondermomente wesentlich beherrscht erscheint, d. h. bei denen er lediglich um einer, nicht rechts-

[1] Vgl. S. 116 f., 121, 160 f.

wirksam mitstipulierten[1], deshalb aber nicht weniger existenten, Spezialvoraussetzung willen überhaupt abgeschlossen wurde und folglich durch nachträgliche Vereitelung derselben seine letzte Basis, sein sachliches Fundament völlig verliert.

Das so gewonnene Resultat ist übrigens auch noch in anderer Beziehung, im vergleichenden Hinblick auf die entsprechenden Teile der üblichen Klauselformulierung, von großem Interesse. Wir haben in § 3[2] gesehen, daß die letztere prinzipiell nach zwei verschiedenen Seiten auseinandergeht, daß die völkerrechtlichen Autoren bald nach generellen, bald nach konkreten Gesichtspunkten und Merkmalen die den Rechtsbestand des Internationalvertrags durch ihre spätere Änderung ungünstig beeinflussenden Momente näher bestimmt wissen wollen. Zu dieser Streitfrage haben wir unsrerseits nunmehr in der Weise Stellung zu nehmen, daß von den beiden Lehren keine ganz recht und keine ganz unrecht hat, daß es sich hier in Wahrheit nicht so sehr um ein „Entweder — oder" wie ein „Sowohl — als auch" handelt. Die erste, d. h. diejenige Richtung, welche grundsätzlich das Gegebensein eines „Konflikts mit den höchsten Staatsinteressen" verlangt, in einzelnen Vertretern auch, formell noch besser und präziser, diese Interessen ausdrücklich mit der Rücksicht auf Selbsterhaltung identifiziert[3], bringt insofern ein sehr richtiges und zutreffendes Element zur Geltung, als das durch sie erörterte Gebiet nicht bloß das weitaus wichtigste[4], sondern vor allem das

---

[1] Natürlich kann es praktisch auch vorkommen, daß im Vertrage selbst mit aller Bestimmtheit erklärt ist, er werde nur im Hinblick auf gewisse konkrete Verhältnisse und für die Zeit ihrer Fortdauer abgeschlossen; doch bedarf dieser Fall hier keiner weiteren theoretischen Erörterung, denn es versteht sich ja von selbst, daß jedes unter einer spezifischen Resolutiv-Bedingung gesetzte Übereinkommen sofort mit deren Eintritt schon von Rechts wegen seiner Gültigkeit verlustig geht.

[2] Cf. S. 20.

[3] Vgl. § 8, S. 83 ff.

[4] Daß dem wirklich so ist, wird schon durch die, von uns S. 20 ff. konstatierte Tatsache zur Genüge bewiesen, daß regelmäßig auch die

einzige allgemein-theoretischer Betrachtung überhaupt fähige ist; sie irrt aber darin, daß sie die außerdem noch vorhandenen Möglichkeiten gänzlich ignoriert und so den bloßen Teil zum Ganzen erhebt. Die andere wieder vermeidet zwar glücklich den letztgenannten Fehler; denn ihre These, es komme stets auf das an, was die Parteien bei jedem Einzeltraktat entscheidend voraussetzten und intima in mente hatten, vermag offenbar den ständig wiederkehrenden Vorbehalt der politischen Selbsterhaltung ebenfalls mit zu decken; hingegen verurteilt sie sich dadurch, daß sie mit dieser streng konkreten Formulierung durchweg und schlechthin sich zufrieden gibt, selbst zum hoffnungslosen Verzicht auf jede tiefergreifende Erfassung des Problems, die naturgemäß immer nur auf generell-gültiger Grundlage erfolgreich versucht werden kann. Erst eine Verbindung des richtigen Gehalts beider Lehrmeinungen vermag hier zu einem wahrhaft und allseitig befriedigenden Ergebnisse zu führen[1]. —

Durch die zuletzt gegebenen Darlegungen ist implizite bereits angedeutet, daß und warum dem Wenigen, was über

---

Anhänger der gegnerischen Doktrin sich bei der praktischen Durchführung ihrer Ansicht mehr oder weniger von jenem Moment beeinflußt zeigen.

[1] Es ist nicht zu verkennen, daß eine derartige Verschmelzung hier und da bereits angestrebt worden ist. Wenn z. B. Rolin-Jacquemyns (Revue de droit international, XIX, S. 46) für die Anwendbarkeit der Klausel rebus sic stantibus solche Veränderungen verlangt „(a) qui équivalent à une impossibilité matérielle ou morale d'exécution ou (b) qui désintéressent la partie au profit de laquelle l'exécution devait se faire", so paßt jedenfalls die letztere Hälfte dieser Begriffsbestimmung vortrefflich auf Fälle wie die im Text besprochene römisch-tarentinische Kontroverse, während die erstere auf den Gesichtspunkt der Sorge für die eigene Existenz sich wenigstens mitbeziehen läßt. Eine ähnliche Tendenz tritt in den Ausführungen zutage, die v. Liszt in der zweiten Auflage seines Völkerrechts, S. 166—168 über die clausula gibt; dabei zeichnet sich seine Darstellung (die im übrigen, besonders in der spezifisch-juristischen Qualifizierung der Klausellehre, sowie in dem einseitig-exklusiven Betonen des Moments der „veränderten Verhältnisse", durchaus an den gewöhnlichen Fehlern partizipiert) noch durch den weiteren Umstand wesentlich aus, daß sie, ganz mit Recht, die aus Rücksichten der Selbsterhaltung erfolgenden Traktatsverletzungen mit einem viel umfassenderen Institut, mit der allgemeinen internationalen Notstandsnorm in Verbindung bringt (vgl. S. 84, Anm. 1).

das spezifische Thema unseres Paragraphen bisher gesagt wurde, kaum noch viel hinzuzufügen sein wird. Wir haben uns jetzt, gewissermaßen nachtragsweise, nur noch mit solchen Klauselfällen näher zu beschäftigen, die nach Ausscheidung der ganzen, aus dem staatlichen Selbsterhaltungstriebe zu erklärenden Teilgruppe noch übrig bleiben; für diese muß es aber (allein den ebenfalls schon erledigten und deshalb jetzt nicht mehr in Betracht zu ziehenden Gegenstand des § 14 ausgenommen) notgedrungen dabei sein Bewenden haben, daß sie nur rein individuell, durch sorgfältigste Analysierung des jeweils gegebenen Einzelfalls richtig zu erfassen sind — für wissenschaftlich-allgemein gehaltene Erörterungen eo ipso ein höchst sprödes und unergiebiges Arbeitsfeld!

Die einzige Aufgabe, die diesen unter den obwaltenden Umständen überhaupt noch zufallen kann, besteht darin, kurz die Art und Weise zu schildern, wie bei solchen konkreten Untersuchungen regelmäßig zu verfahren ist; wir müssen auf diejenigen Momente hinweisen, an denen eine etwa vorhandene Differenz zwischen dem in Traktatsform erklärten und dem wahren Parteiwillen auch nach außen hin kenntlich und nachweisbar zu werden vermag.

Am wenigsten kompliziert liegt die Sache überall dort, wo der Text des Übereinkommens selbst eine mehr oder minder klare Hindeutung darauf enthält, daß die Parteien, ohne direkt die Rechtsbeständigkeit ihrer Willenserklärungen davon abhängig zu machen[1], doch jedenfalls materiell nur unter der bestimmten Voraussetzung irgendwelchen Geschehens, Sobleibens, Anderswerdens usw. gehandelt haben; hier ist nach Lage der Dinge noch die einfache Vertragsauslegung imstande, eventuell, beim einseitigen Hinwegsetzen über den Traktat, auf sachlich-metajuristische Rechtfertigung, natürlich aber auch nur auf solche[2] zu plaidieren.

[1] Cf. oben S. 184, Anm. 1.

[2] Da nach den gemachten Annahmen einerseits eine rechtlich-gültige Deklaration des vertraglichen Hauptwillens durchaus gegeben ist, anderer-

Indes wird man damit allein bloß in den seltensten Fällen auskommen, vielmehr zu diesem Zweck zumeist noch andere und fernerliegende Umstände zu Hilfe rufen müssen. Da wäre zunächst auf die dem wirklichen Vertragsabschlusse vorausgehenden Besprechungen und Verhandlungen der beiderseitigen Unterhändler hinzuweisen: schon aus diesen kann mit voller Deutlichkeit hervorgehen, daß das von den Kontrahenten eigentlich Beabsichtigte in der offiziellen Vertragsurkunde durchaus keinen genau angemessenen Ausdruck gefunden hat. Dann haben wir auch, noch weiter zurückgreifend, die ganze politische Entwicklungsreihe in Rechnung zu ziehen, die unter den betreffenden Mächten vor der Vereinbarung selbst sich abspielte, und als deren Schlußprodukt die letztere erscheint; es muß berücksichtigt werden, ob der Traktat am Ende eines Krieges zwischen Sieger und Besiegten zustande kam oder nicht, ob und durch welche praktischen Einzelvorkommnisse er nachweislich angeregt wurde, und mehr dergleichen. Endlich darf aber auch das gesamte sonstige Milieu, aus welchem derselbe hervorgewachsen ist, keineswegs völlig außer acht gelassen werden. In dieser Hinsicht ist z. B. das Verhältnis des einen oder des anderen Kontrahenten zu fremden Staaten

---

seits der zu diesem hinzutretende und ihn beschränkende Nebenwille der adäquat wirksamen (d. h. geradezu resolutiv bedingenden) Erklärung umgekehrt ermangelt, so muß aus diesen Prämissen mit begrifflicher Notwendigkeit der Schluß gezogen werden, daß die formal-juristische Kraft des ersteren auf alle Fälle gewahrt bleibt. Wenn im Gegensatz dazu für das innerstaatliche (Privat-)Recht derartigen Willenserklärungen unter Umständen direkt die juristische Wirksamkeit abgesprochen werden kann, so kommt dies nur dadurch zustande, daß hier autoritär entscheidende Richter auf Grund einer entsprechenden positiven Ermächtigungsnorm tätig zu werden vermögen — zwei schlechthin unentbehrliche Tatsachenvoraussetzungen, an denen es je dem jus inter gentes leider gänzlich gebricht. Demgemäß haben wir uns für letzteres abermals mit dem bekannten, schon zu wiederholten Malen (s. S. 169 bei und in Anm. 1) konstatierten Sachverhalt resigniert abzufinden, daß hier das Recht die zu seiner sachgemäßen Berichtigung erforderlichen Mittel nicht selber zu beschaffen fähig ist, und daß deshalb, genau wie bei den früheren Fällen, alle in concreto gebieterisch sich aufdrängenden Korrekturen immer bloß faktisch, im Wege der regelmäßigen Durchbrechung jenes, eintreten können.

manchmal geeignet, wichtige Aufschlüsse zu geben; sogar Beziehungen lediglich zwischen dritten Mächten können unter Umständen recht bedeutungsvoll werden.

Für sämtliche eben genannte Momente ist noch wohl zu beachten, daß bei ihnen, genau genommen, überhaupt nicht mehr von einer Auslegung des Vertrags als solchen, sondern nur des letzterem zugrunde liegenden staatlichen Willens die Rede sein darf: liegt es doch auf der Hand, daß, wenn in einem Traktatstexte irgend ein Element, hier der materiell als Willensbeschränkung wirkende Bestimmungsgrund, von Anfang an nicht enthalten gewesen ist, es niemals durch bloße Interpretation nachträglich aus ihm herausgeholt werden kann [1].

Zur Ergänzung dieser abstrakten Ausführungen sei schließlich noch eine historische Untersuchung eines Einzelfalls gegeben, die die nicht leicht übersehbare Materie besser veranschaulichen wird.

Am 15. November 1715 kam zwischen den niederländischen Generalstaaten und Österreich der sogen. Barrière-Vertrag [2] zum Abschluß, kraft dessen die ersteren in zahlreichen genau angegebenen belgischen Festungen, in Namur, Ypern, Tournai usw., ein Besatzungsrecht [3] erhielten. Nach ziemlich siebzigjährigem Bestande wurde dieses Übereinkommen von Kaiser Josef II. einseitig aufgehoben, als derselbe 1781 zwecks gründlicher Informierung über die ihm bis dahin sehr wenig bekannten Verhältnisse seiner niederländischen Besitzungen eine Reise durch letztere machte [4];

[1] So u. a. zu verstehen die guten Bemerkungen bei Phillimore, Commentaries upon international law, II, S. 105. Vgl. zu der ganzen Sache auch die vom Verfasser an anderem Orte (Das Gewohnheitsrecht als Form des Gemeinwillens, S. 39, Anm. 1) über analoge innerstaatliche Verhältnisse gemachten Ausführungen.

[2] Abgedruckt u. a. bei Zinck, Ruhe des jetzt lebenden Europa (Coburg 1726), I, S. 463.

[3] Übrigens traten zu der spezifisch-militärischen Staatsdienstbarkeit noch einige andersgeartete Akzessorien, namentlich kraft Artikel 9 gewisse kirchlich-konfessionelle Befugnisse.

[4] Vgl. hierzu Schlitter, Die Regierung Josefs II. in den österreichischen Niederlanden, I, (1900); S. 14, 148, N. 11.

er ließ nämlich unterm 7. November des genannten Jahres der Gegenpartei eine Erklärung[1] zustellen, daß er sämtliche Barrière-Plätze zu schleifen beabsichtige und aus diesem Grunde die ungesäumte[2] Zurückberufung aller auf belgischem Boden garnisonierenden holländischen Truppen erwarte. Dabei war er bestrebt, sein eigenmächtiges Vorgehen näher in einer Weise zu motivieren, die, zwar nicht formell und expressis verbis aber doch sachlich, einer Bezugnahme auf die clausula rebus sic stantibus gleichkommt: denn indem er zur prinzipiellen Rechtfertigung desselben lediglich anführte, daß die Fortexistenz einer so großen Menge von Festungen für Österreich „aus vielen Gründen nicht mehr zuträglich sei", stützte er sich offenkundig darauf, daß ein anfänglich vorhandener wichtiger Umstand hinterher in Wegfall gekommen und insofern „veränderte Verhältnisse" überhaupt eingetreten seien.

Es unterliegt keinem Zweifel, daß diese Argumentation, rein juristisch beurteilt, durchaus ungenügend ist, in keiner Weise von der österreichischen Aktion das Stigma des schlechthin rechtswidrigen Traktatsbruchs[3] zu nehmen ver-

---

[1] Cf. Martens, Recueil des principaux traités, IV, S. 433.

[2] Bereits am 27. November erging an die Niederländer eine zweite österreichische Note, in welcher von „accélération particulière que l'empereur désire dans cette affaire" die Rede ist. Man sieht, wie auch auf diesem Gebiet die eigentümliche Charakteranlage Josefs II. sich nicht verleugnen konnte!

[3] Lediglich als solcher ist sie auch von seiten der gegnerischen Vertragspartei aufgefaßt und empfunden worden. Dies geht unter anderem daraus deutlich hervor, daß die Generalstaaten (die bei der großen Ungleichheit der beiderseitigen Machtmittel absolut nicht, und am wenigsten unter den damaligen politischen Konstellationen, an tätliche Widerstandsleistung denken konnten) dem wiederholten Drängen Josefs nur rein faktisch sich fügten: sie haben zwar die Festungen 1781 wirklich geräumt, dabei aber jede juristische Anerkennung der Aufhebung ihres Besatzungsrechts aufs Sorgfältigste vermieden, im Gegenteil dasselbe dadurch unverkennbar zu wahren gesucht, daß sie in ihre, formell höchst vorsichtig gefaßte Gegenerklärung vom 20. November eine Erinnerung an „les traités et les engagements les plus solennels qui ont subsisté jusqu'ici entre S. M. et la république, et qui n'ont jamais été révoqués" einfließen ließen. Erst vier Jahre später ist auch eine juristisch-wirksame Verzichtleistung ihrerseits ausgesprochen worden, und zwar durch den österreichisch-holländischen Definitivvertrag zu Fontainebleau vom 8. November 1785 (Text bei Martens,

mag; ist es doch nach dem ganzen Wortlaut des Antwerpener Abkommens als vollkommen ausgeschlossen zu bezeichnen, daß in ihm dem Kaiser unter irgendwelchen Voraussetzungen die Befugnis zur einseitigen Kündigung reserviert worden wäre. Sonach würde die einzige Möglichkeit, wie der Beweisführung Josefs II. eine gewisse Legitimation vielleicht zukommen könnte, von vornherein nur darin bestehen, daß jener uns bekannte Zwiespalt zwischen dem rechtsgültig deklarierten und dem wahren, dem eigentlichen Parteiwillen im gegebenen Einzelfalle sich aufzeigen ließe.

Bei Untersuchung dieser Frage ist zunächst vorbehaltlos die Tatsache anzuerkennen, daß von Haus aus nicht bloß die Generalstaaten, sondern wirklich auch der Gegenkontrahent von dem Barrière-Traktat recht mannigfache Vorteile hatte. Beispielsweise wurde Österreich, sobald es seine belgischen Territorien durch holländische Truppen vor dem westlichen Nachbar, Frankreich, geschützt wußte, der Notwendigkeit enthoben, selbst für deren Verteidigung Sorge zu tragen, und konnte also die sonst hierzu erforderlichen Streitkräfte nach Bedarf und Belieben anderweit verwenden. Fernerhin zog es von dem ganzen Arrangement insofern auch finanziellen Gewinn, weil es fortan nicht mehr die gesamte, zur Instandhaltung seiner Festungen nötige Summe aus eigenen Mitteln aufbringen mußte, sondern dazu bloß einen, im Verhältnis zu der ziemlich großen Zahl jener recht mäßigen, Jahresbeitrag zu leisten hatte.

Gesetzt nun den Fall, es wäre der Nachweis zu führen, daß gerade Momente nach Art der letztgenannten die im

---

t. II, S. 602 ff.). Letzterer erwähnt freilich die Barrière-Frage nicht ausdrücklich, aber es ist auf sie sicher mit zu erstrecken der ganz allgemein gehaltene Art. XXVII: „Les deux Hautes Parties Contractantes rénoncent respectivement, sans aucune réserve, à toutes les prétentions qu'elles pourroient encore avoir, l'une à la charge de l'autre, de quelque nature qu'elles puissent être.“

Grunde beabsichtigte Hauptwirkung, die spezifische causa finalis des Barrière-Vertrags darstellten, das heißt also angenommen, daß man ein Besatzungsrecht eigentlich nicht schlechthin, sondern nur damit und solange der Servitutsschuldner selbst Nutzen davon hätte, zu schaffen gedachte[1], so würde offenbar ein späterer Fortfall aller dieser Momente prinzipiell sehr wohl geeignet sein, den 1781 einseitig vollzogenen Rücktritt sofort in völlig anderem und weit milderem Lichte erscheinen zu lassen: wenn wirklich für Österreich die Fortsetzung des 1715 konstituierten Verhältnisses 66 Jahre darnach „aus vielen Gründen nicht mehr zuträglich" geworden war, wenn es, im schneidenden Gegensatz zu der supponierten Grundintention der Parteien, neuerdings aus ihm absolut keinen Vorteil mehr zog und bloß die mit jeder ständigen Besetzung von Staatsgebiet durch fremde Truppen notwendig verbundenen Unbequemlichkeiten und Lasten noch übrig waren, so dürfte man, unbeschadet natürlich der formal immer bestehen bleibenden Rechtswidrigkeit, doch ganz gewiß sachlich nichts gegen ein Bestreben einwenden, das die gänzliche Beseitigung eines durch veränderte Umstände direkt ins zweckliche Gegenteil umgeschlagenen und deshalb jetzt zweifellos veralteten Traktats sich zum Ziele setzte. Um aber über das tatsächliche Zutreffen oder Nichtzutreffen jener, alles weitere überhaupt erst ermöglichenden Grund-Hypothese ins klare zu kommen, dazu haben wir nichts anderes zu tun, wie die

---

[1] Sachlich würde das Ganze einfach darauf hinauslaufen, daß dem scheinbar Berechtigten in Wahrheit mehr eine Besatzungspflicht auferlegt werden sollte. Eine derartige Gestaltung kann praktisch sehr wohl vorkommen, und es ist daher als fehlerhaft zu bezeichnen, daß die Doktrin, hier wie bei manchem anderen Völkerrechtsverhältnis die realvorhandenen Unterschiede unzulässig nivellierend, von dieser Möglichkeit bisher regelmäßig keine Notiz genommen hat. Man mag es z. B. nur einmal versuchen, die von 1849—1870 dauernde Okkupation Roms, resp. Civitavecchias durch französische Truppen strikt nach dem gewöhnlichen Schema zu konstruieren, daß Frankreich gegenüber dem Kirchenstaat ein technisches Besatzungsrecht ausübte, und man wird notwendig zu einem wahren Zerrbilde des in Wirklichkeit gegebenen Zustands einer international übernommenen Schutzpflicht gelangen.

S. 186 ff. abstrakt behandelten Punkte nunmehr am konkreten Falle einer kurzen Prüfung zu unterwerfen[1].

Beginnen wir demgemäß mit einem flüchtigen Blick auf die das Barrière-Abkommen historisch vorbereitenden, in der Zeit vor Abschluß desselben unter den Kontrahenten obwaltenden Zustände und Beziehungen, so ergibt sich folgendes. Gleich so vielen anderen ein Einzelglied des großen Vertragskomplexes bildend, der nach dem spanischen Erbfolgekrieg die westeuropäischen Verhältnisse international neu ordnete, steht der Traktat am Ende einer langjährigen Periode, die Holland und Österreich ständig als Alliierte, als Teilnehmer an einem umfassenden Waffenbündnis gegen gemeinsame Feinde (Frankreich-Spanien) gesehen hat. Schon dieser Sachverhalt eröffnet, wie gar nicht zu bestreiten ist, recht wenig günstige Aussichten darauf, daß für die vorhin gemachte Annahme die erforderlichen tatsächlichen Unterlagen wirklich beigebracht werden könnten; denn wenn am Schlusse eines Kriegs zwei Verbündete über ein erobertes Land in der Weise disponieren, daß dieses dem einen von ihnen gehören, der andere aber innerhalb desselben bestimmte Festungen besetzen solle, so ist für die letztere Bestimmung von vornherein sicher das weitaus wahrscheinlichere dies, daß sie, auch dem zweiten Staate einen positiven Anteil an dem gemeinsam erkämpften Gewinn zuweisend, nur zu seinem Nutz und Frommen prinzipiell vereinbart wurde, keineswegs aber den konträr wirkenden Hintergedanken verfolgte, in dieser Form dem an sich und ohnehin schon übermäßig begünstigten Gegenkontrahenten materiell noch weitere Vorteile zu gewähren.

In völliger Übereinstimmung hiermit steht auch dasjenige, was aus den zur formellen Vertragstextierung zwischen den österreichisch-holländischen Bevollmächtigten

[1] Allerdings kann diese Untersuchung, da der Traktat als solcher für unsere Zwecke nicht die mindeste Ausbeute liefert, hier nicht gleichmäßig an sämtlichen, sondern nur an den die spezifische „Vertragsauslegung“ überschreitenden Momenten praktisch durchgeführt werden.

abgehaltenen Konferenzen und Besprechungen zu entnehmen ist: soweit dieses Material der Beurteilung überhaupt zugänglich ist, läßt es immer bloß den einen Schluß zu, daß ein Besatzungsrecht durchaus in normalem Sinne, unter Vermeidung jeder fremdartigen Beigabe geplant war, und daß folglich der auch Österreich aus demselben erwachsende Nutzen als rein zufällige, unmittelbar nicht gewollte Nebenwirkung angesehen werden muß.

Schließlich erfährt diese ganze Auffassung auch noch dadurch eine höchst wichtige Bestätigung, daß offenbar sie allein den von den übrigen Teilnehmern am spanischen Erbfolgekrieg unmißverständlich geäußerten Absichten vollkommen sich anpaßt. In dieser Beziehung ist darauf aufmerksam zu machen, daß der 1715er Vertrag inhaltlich durchaus nichts ganz Neues brachte, sondern nur die (etwas detailliertere, zum Teil freilich auch modifizierte) Wiederholung und Bestätigung früherer Festsetzungen war. Bereits vor dem Ende des ganzen Krieges, im Jahre 1709, war Holland von England, namentlich auf Betreiben Marlboroughs, ein Besatzungsrecht in Festungen der spanischen Niederlande traktatsmäßig zugesichert worden. Als dann wenige Jahre darnach die (von Österreich zunächst nicht geteilten) Friedensverhandlungen mit Frankreich begannen, verwandte sich der englische Minister Bolingbroke letzterem gegenüber lebhaft für die Anerkennung dieser Stipulation, was zur Folge hatte, daß in den holländisch-französischen Vertrag vom 11. April 1713 ebenfalls eine entsprechende Bestimmung — Art. 7 — Aufnahme fand[1]. Und wieder ein Jahr später, im Friedensvertrag mit Ludwig XIV. am 7. März 1714 zu Rastatt, mußte sich auch Österreich ausdrücklich damit einverstanden erklären, daß es die belgischen Territorien nicht völlig frei und unbeschwert, sondern nur mit der beschränkenden Auflage erhielt, den Inhalt beider ebengenannten älteren Abmachungen durch direkte Ver-

[1] Cf. Ghillany, Diplomatisches Handbuch, I, S. 140.

ständigung mit den Generalstaaten nunmehr in Wirklichkeit umzusetzen. Diese sämtlichen, nach der Person der Traktatssubjekte mannigfach variierenden und untereinander sich kreuzenden Internationalvereinbarungen lassen jedenfalls sachlich nicht den mindesten Zweifel darüber aufkommen, daß sie (in strengster Exklusivität!) dem holländischen Freistaat und nur diesem ein politisches lucrum zu verschaffen bestimmt sind, und es würde daher einen geradezu unbegreiflichen Bruch in die Kontinuität der geschichtlichen Entwicklung hereinbringen, wenn der, in unmittelbarem Veranlassungsnexus durch jene doch herbeigeführten, Schlußregulierung, d. h. dem österreichisch-niederländischen Barrièretraktat vom Jahre 1715, urplötzlich eine total abweichende Grundtendenz eigentümlich sein sollte.

Nach alledem, da auch nicht der geringste Anhaltspunkt für das Vorhandensein eines, dem ausgesprochenen zuwiderlaufenden, wahren und eigentlichen Parteiwillens aus den hierzu eventuell geeigneten Umständen zu entnehmen ist, kann für die uns beschäftigende Angelegenheit die endgültige Entscheidung nur dahin ausfallen, daß das Verhalten Kaiser Josefs II. nach jeder überhaupt möglichen Auffassungsart einen reinen Gewaltakt darstellt, materiell genau so wenig wie formal-juristisch sich rechtfertigen läßt.

Achter Abschnitt.

Völkerrechtliche Clausula und allgemeine Rechtslehre.

---

§ 16.

Die in den sieben ersten Abschnitten von uns angestellten Untersuchungen sind vielfach über den Gegenstand unserer eigentlichen und nächstliegenden Aufgabe, die völkerrechtliche Einzelfrage der Clausula rebus sic stantibus, schon weit hinausgegangen. Auf der einen Seite haben wir bei Erörterung dieser wiederholt die Bemerkung machen können, daß die hier gegen die herrschende Meinung zu erhebenden Bedenken zu einem guten Teile nicht etwa auf Mängeln der spezifischen Klauseltheorie beruhen, sondern ganz allgemeiner Natur sind, d. h. auf essentielle Fehler der gemeinhin geübten Behandlung des jus inter gentes überhaupt hindeuten. In dieser Hinsicht ist vor allen Dingen darauf hinzuweisen, daß der in Abschnitt II wider die clausula geltend gemachte Einwand einer völlig unzulänglichen positiv-juristischen Fundierung genau so gut auch auf viele andere der durch die internationalrechtliche Wissenschaft gelehrten Regeln zutrifft[1], deutlicher und ausführlicher gesagt, daß von dem ganzen meist bloß aus apriorischen Erwägungen vernunftrechtlich deduzierten und hinterher unbefangen als „objektives Völker-

---

[1] Vgl. hierzu speziell S. 65 ff.

recht" etikettierten) Normenkomplex wahrscheinlich nur ein geringer Bruchteil die — für die wahre Rechtsqualität als condicio sine qua non erscheinende — Probe praktisch zu bestehen vermöchte, daß die betreffenden Sätze auch durch den zur positiven Rechtssatzung allein kompetenten Faktor (d. i. durch den irgendwie erklärten Willen der am Völkerverkehr teilnehmenden Staaten selber) wirklich sanktioniert worden sind; ebenso gehört in diesen Zusammenhang die in § 7[1] erfolgte Feststellung, daß (nicht bloß bei der Klausel, sondern für das Völkerrecht schlechthin) auch rein rechtssetzungspolitisch, sozusagen de lege ferenda genommen, jede feinere Spezialisierung und Detaillierung der internationalgültigen Verkehrsregeln eo ipso als verfehlt und schädlich zu bezeichnen ist. Auf der anderen Seite sei dann in aller Kürze noch daran erinnert, daß des Zusammenhanges wegen außer und neben der clausula selbst auch schon einige sonstige völkerrechtliche Einzelprobleme etwas näher beleuchtet worden sind: namentlich hat sich in diesem Sinne § 12 mit der Frage des internationalen Notstands und § 14 mit der gewöhnlich in der Literatur vorgetragenen Lehre beschäftigt, daß Bruch des Vertrags von seiten der einen Partei auch die zweite von ihrer Verbindlichkeit rechtlich freimachen soll.

Immerhin, so mannigfach und teilweise auch weitgehend die bisherigen Überschreitungen des ursprünglichen Themas zweifellos sind, jedenfalls ist bei ihnen regelmäßig die eine Schranke noch gewahrt geblieben, daß alle Erörterungen dem Sondergebiete des Völkerrechts und nur diesem angehörten. Mit dem nunmehr folgenden achten und letzten Abschnitt unserer Abhandlung werden wir auch hierüber hinausgehen.

Das ist, wie wir wissen, um deswillen unbedingt nötig, weil nach den seinerzeit[2] gegebenen Darlegungen zu den normalen Bestandteilen der Lehre von der clausula rebus

---

[1] Cf. bes. S. 79/80, sowie S. 81/82.
[2] S. 22 ff.

sic stantibus auch die These zu zählen ist, daß dieselbe eine spezifische Singularität des Völkerrechts darstelle.

Diese Behauptung kann von Haus aus in zwiefachem Sinne verstanden und dementsprechend auch auf doppelte Weise bekämpft werden.

Zunächst empirisch-rechtsvergleichend. So gemeint, bringt jener Satz nur ein auf erfahrungsmäßige Beobachtung und Gegenüberstellung gegründetes Urteil des Inhalts zum Ausdruck, daß die Klausel allein im jus inter gentes als positiv eingeführtes Rechtsinstitut wirklich vorkomme. Es würde deshalb auch der Gegenbeweis auf den ebenso erfahrungsmäßig zu führenden Nachweis hinauslaufen müssen, in Wahrheit seien „veränderte Umstände" auch anderwärts gar nicht so selten als in gleicher Weise wirksamer Vertragsaufhebungsgrund anerkannt. Tatsächlich wäre auch ein solches Unternehmen an sich durchaus erfolgversprechend: wie Pfaff es für die österreichische Gesetzgebung gezeigt hat[1], so könnte auch für sonstige innerstaatliche Rechtssysteme dargetan werden, daß in ihnen die Klausel — zwar wohl nirgends mehr unter diesem Namen, aber doch der Sache nach — gleichfalls noch eine bedeutende Rolle spielt[2]. Mit Rücksicht jedoch auf die Grundanlage unserer Arbeit wird von derartigen Untersuchungen an dieser Stelle besser ganz abgesehen und sofort zur zweiten Art der Betrachtung übergegangen.

Diese besteht in der philosophisch-kritischen Auffassung des thema (re-)probandum. Die Behauptung, die Klausel sei eine Singularität des Völkerrechts, läßt sich nämlich auch so verstehen, daß das Institut gerade für diese Rechtsordnung und nur für sie hervorragend passe, ihren ganz besonderen Bedürfnissen genüge, daß also eben nur bei ihr die sachlichen Voraussetzungen für die Ausbildung des

---

[1] An dem S. 5, Anm. 2 angeführten Orte.

[2] Das erkennt beispielsweise auch Stammler, Lehre vom richtigen Rechte, S. 562, an. Vgl. oben S. 75 f.

Satzes von der Aufhebung der Verträge durch res mutatae gegeben seien. Und so meint es vielfach auch wirklich die internationale Doktrin[1]. Wenn dann im weiteren Verlaufe diese Auffassung, die Klausel sei nur hier materiell angemessenes Recht, unmerklich in die erst erwähnte umschlägt[2], nur das jus inter gentes habe sie allein als positiv sanktioniertes Institut aufzuweisen, so büßt sie damit ihre Bedeutung nicht ein. Selbst wenn dies durch den oben erwähnten empirischen Nachweis widerlegt würde, so wäre damit die Annahme immer noch verträglich, daß die Klausel nur für das Gebiet des Völkerrechts passe, für andere Rechtsordnungen dagegen nicht. Indes ist auch sie nicht richtig. Der immer wiederkehrende Grundgedanke der bisherigen, auf das Völkerrecht beschränkten, Untersuchungen über das Wesen der clausula rebus sic stantibus war der, daß, und zwar nicht bloß in Vertragsverhältnissen, sondern auch da, wo andere als Vertragsnormen in Frage kamen (vgl. §§ 12, 14, 15), das Recht unzulänglich zur alleinigen Regulierung, daß es der Ergänzung durch Normen anderer Art bedürftig erschien. Ist dieses Ergebnis richtig, so handelt es sich aber um etwas, was dem gesamten Rechte eigentümlich ist. Das soll jetzt noch in aller Kürze gezeigt werden. Damit wird dann ein doppeltes gewonnen: Einmal weisen wir den letzten noch übrigen Bestandteil der herrschenden Klauseltheorie (wenn auch unter einer gewissen Verschiebung der Frage[3]) als ebenso irrig wie die früher behandelten nach, und sodann geben wir zugleich durch die Art dieses Nachweises, durch die Zurückführung unserer Grundgedanken auf immanente Beschränkungen des Rechtsbegriffs überhaupt, unseren Gesamtausführungen die breiteste Grundlage.

---

[1] Cf. oben § 3, S. 23.

[2] Manchmal finden sich beide Auffassungen der Behauptung bei demselben Schriftsteller unmittelbar nebeneinander.

[3] Die bekämpfte Theorie behauptet den Satz der Clausula als Rechtssatz; wir finden ja in ihm eine andersartige Norm. S. Abschnitt IV.

Wenn wir die Unzulänglichkeit des Völkerrechts für die Herstellung eines allseitig ausreichenden Normenbestandes feststellen, so heißt das nichts anderes als wir finden beim Völkerrechte „Lücken im Recht".

Zur vollständigen Erfassung der Sache ist aber noch ein Punkt hervorzuheben, auf den erst neuerdings ganz mit Recht aufmerksam gemacht worden ist[1]. Es handelt sich in unserem Falle um eine „unechte" Lücke, eine Lücke im uneigentlichen Sinne. Eine den konkreten Tatbestand ergreifende allgemeine Rechtsnorm ist sehr wohl vorhanden, nämlich der Satz Pacta sunt servanda. Aber es wird angesichts besonderer Umstände des Falles, mit Rücksicht auf inzwischen eingetretene ‚res mutatae' das unveränderte Platzgreifen jener Norm sachlich beanstandet. Eine Lücke ist nur in dem Sinne vorhanden, daß innerhalb des juristischen Gesamtsystems, „für besondere Tatbestände, eine besondere von der allgemeinen Regel abweichende rechtliche Behandlung vermißt wird"[2]. Gerade die Fälle dieser Art aber sind es, in denen man gemeinhin von „Lücken" spricht[3]. Und dabei handelt es sich um eine Erscheinung, die schon längst auch innerhalb der innerstaatlichen Rechtssysteme beobachtet worden ist.

Es ist auch leicht einzusehen, warum derartiges geradezu unvermeidlich ist, sich überall mit unbedingter Notwendigkeit einstellen muß[4]. Die Gesetze, sowie alle sonstigen generellen Rechtssatzungen, in denen die herrschende Meinung so gut wie ausschließlich das Recht der Neuzeit sich verkörpern läßt, sind stets allgemeine Normen, die bestenfalls auf Grund und unter Verwertung des gesamten bisherigen Erfahrungsmaterials erlassen sind. Wenn sie schon aus

---

[1] Zitelmann, Lücken im Recht (1903), S. 17 ff., bes. S. 20 und 23 f.

[2] Zitelmann, a. a. O., S. 24.

[3] Über die hier nicht in Betracht kommenden ‚echten' Lücken vgl. Zitelmann, S. 25.

[4] Vgl. zum folgenden des Verfassers Staat, S. 30 ff., Gewohnheitsrecht, S. 15 ff.

dem letzteren immer bloß einen Teil der konkreten Tatbestandsmomente berücksichtigen[1], und wenn sie deshalb oft genug schon hier Zweifeln über die sachliche Angemessenheit ihrer Anwendung Raum geben, so erweisen sie sich gegenüber den von dem realen Leben in unerschöpflicher Fülle stets hervorgebrachten neuen Gestaltungen erst recht als nur bedingt zutreffend und brauchbar. Daß solche Erscheinungen stets von neuem vorgekommen sind und jeden Augenblick noch vorkommen, ist eine unbestrittene Tatsache. Dafür hier nur zwei Beispiele. Das noch geltende Deutsche Strafgesetzbuch von 1871 konnte nach dem damaligen Stande der Erfahrung unbedenklich die Diebstahlsstrafe (§ 242) auf die Wegnahme einer fremden beweglichen Sache beschränken. Der ungeahnte Aufschwung der Verwendung der Elektrizität stellte gegen Ausgang des 19. Jahrhunderts die Richter vor die Frage, ob die Aneignung fremder elektrischer Kraft von dieser Strafdrohung (wie es § 2 St.G.B. fordert) getroffen sei, eine Frage, die angesichts der nicht zu beseitigenden Verschiedenheit des natürlichen Tatbestands zu verneinen war und meist verneint worden ist[2]. Und wie man hier wegen einer flagranten „Lücke" im abstrakten Rechtssystem gegen das allgemeine Rechtsgefühl zur Freisprechung kam, so kann unter Umständen auch das Umgekehrte eintreten. Die Strafdrohung des § 223 St.G.B. führt immer wieder zur Bestrafung in Fällen, in denen das Rechtsgefühl sich dagegen ganz entschieden sträubt, so in dem von Zeit zu Zeit zur Sprache kommenden Falle, daß der Vater bei Abwehr eines Notzuchtsversuchs gegen seine unmündige Tochter dem Täter zugleich eine als wohlverdient empfundene alsbaldige körperliche Züchtigung angedeihen läßt. Im höchsten Grade unbillig erscheint das insbesondere dann, wenn zur Strafe noch

---

[1] Vgl. Zitelmann, Zum Grenzstreit zwischen Reichs- und Landesrecht (1902), S. 22.

[2] Vgl. des Verfassers Gewohnheitsrecht als Form des Gemeinwillens S. 21.

der Zwang zu einer Schadloshaltung nach § 231 St.G.B. tritt. In allen Fällen dieser Art glaubt die Jurisprudenz als einzige Abhilfemöglichkeit immer nach einem entsprechenden Gesetzgebungsakte rufen zu müssen. Aber mag es nun zu einem solchen kommen oder nicht[1], eine wahrhaft dauernde Heilung des Übels ist in dieser Weise nie zu erzielen. Denn wenn auch die gesetzgebende Gewalt dem Wunsche wirklich genügt, so hat sich jetzt nur die Zahl der allgemeinen Normen um eine neue vermehrt. Diese aber nimmt natürlich von vornherein an allen Mängeln dieser Art Normen ebenfalls teil; sie muß also auch über kurz oder lang abermals zu sozialwidrigen, materiell unangemessenen Entscheidungen Anlaß geben. Soll dann wieder auf gleiche Weise abgeholfen werden, so kommt man notwendig zur Schraube ohne Ende: es ist das Bismarcksche Wort nur zu wahr, daß „Gesetze wie Arzneien sind, die immer nur die eine Krankheit durch die andere heilen."

In dem Vorhandensein dieses Grundmangels, daß ein System abstrakter Regeln der unübersehbaren Reichhaltigkeit des konkreten Lebens nie restlos und vollbefriedigend gerecht werden kann, stimmen innerstaatliches und Völker-Recht überein; es wird daher hier wie dort gleichmäßig niemals an spezifischen „Lücken im Rechte" fehlen. Ein einziger Unterschied zwischen beiden besteht allerdings. Und zwar darin, daß dem ersteren wenigstens die Möglichkeit, sich auf anderem Wege zu helfen, prinzipiell gegeben ist, nämlich durch die Einsetzung einer zu autoritativer Entscheidung berufenen Instanz, zumal unter Verwendung der „freien Rechtsfindung" [2], die es seiner autoritären Jurisdiktionsgewalt zu gewähren jederzeit in der Lage ist, während das auf das kümmerliche Surrogat des Schiedsgerichts angewiesene Völkerrecht dem nichts an die Seite zu setzen hat[3] und

[1] Was bekanntlich inzwischen im ersten der beiden Beispielsfälle geschehen ist (R.G. vom 9. April 1900, R.G.Bl., S. 228), im letzteren dagegen nicht.

[2] Hierüber noch unten im § 17, S. 224 einige Worte.

[3] Vgl. oben S. 187 in der Anm. u. die dort in Bezug genommenen Stellen.

deshalb auf ein ganz besonders einfaches, unzweideutiges Recht angewiesen ist[1]. Indes ist auch im innerstaatlichen Leben jener eigentümliche Vorzug noch längst nicht ausgenützt, und insbesondere ist von dem erwähnten besonderen Auskunftsmittel tatsächlich bisher nur höchst vereinzelt und zaghaft Gebrauch gemacht worden. Das an sich berechtigte Bestreben, die Beamtenwillkür auszuschließen, erwartet alles Heil, anstatt von der „persönlichen Verantwortlichkeit" [2], von der objektiven Bindung. Man türmt daher lieber Normen auf Normen und kommt mit dieser Sisyphusarbeit niemals zum Abschluß — gerade wie die alte Astronomie, um das im Prinzip unhaltbare ptolemäische Weltsystem aufrecht zu erhalten, immer neue Hilfsfiguren einführte, Epizyklen auf Epizyklen konstruierte, und dabei nie darüber hinwegkam, daß das immer komplizierter werdende Gebäude ihrer Theorie der Bewegung der Planeten um die Erde von weiteren empirischen Beobachtungen stets wieder als praktisch ungenügend dargetan wurde. Die Erscheinung, daß ein noch so weit ausgedehnter Bestand von Rechtsnormen in fortwährendem Kampfe mit den von ihnen ungenügend beherrschten und sich deshalb überall gegen sie geltend machenden tatsächlichen Verhältnissen liegt, ist daher allen Rechtsgebieten gemeinsam.

Wir kommen nun im zweiten, positiven, Teile unseres § 16[3] zu der Frage, wie denn die zu konstatieren gewesenen andersartigen Normen, die faktisch wirksamen Erfahrungssätze, berichtigend und beschränkend in den eigentlich dem spezifisch-juristischen System vorbehaltenen Bereich eingreifen.

Es kann das an sich in verschiedenen, mehrfach abgestuften Formen geschehen.

Die erste Gruppe haben wir schon gelegentlich, im

---

[1] Vgl. S. 74, 87.
[2] Vgl. Jhering, Zweck im Recht, Bd. I, S. 422.
[3] Vgl. S. 198.

zweiten Teile des § 9[1], zu erwähnen gehabt, so daß sie hier nur kurz gestreift zu werden braucht. Greifen wir beispielsweise noch einmal den Fall der zivilistischen Extinktivverjährung[2] heraus, so liegt hier, wie seinerzeit bemerkt, die Sache nach unserer Auffassung so: Die zivilen Rechtsnormen, die dem Verpflichteten ein bestimmtes Verhalten gebieten, bleiben auch nach Ablauf der Verjährungsfrist in Kraft. Trotzdem vermögen sie regelmäßig keine Befolgung mehr zu erzielen. Und zwar deshalb, weil die Staatsorgane, die sonst zur Verwirklichung der zivilen Rechtsansprüche dienen, jetzt vom Staate gerade umgekehrt angewiesen sind, ihre Hilfe zu versagen.

Diese Fälle zeigen also noch ein Doppelgesicht: Vom Standpunkte des einfachen Staatsbürgers angesehen, erscheint der für ihn gültige Normenbestand nur einer tatsächlichen Beschränkung seiner Wirksamkeit unterworfen. Immerhin macht sich aber doch in dem an die gerichtlichen Behörden sich wendenden Staatsgebote, nicht einzugreifen, ein technisch-rechtliches Moment bemerkbar[3]. Bei den im folgenden behandelten Tatbeständen schwächt sich dies aber wesentlich ab, um schließlich ganz zu verschwinden.

Das Wesen der nächsten Gruppe ist am besten durch das Beispiel des Duells zu erläutern. Dieses wird bekanntlich einerseits schon seit langem als Verbrechen mit kriminellen Strafen belegt, anderseits aber auch heute noch in bestimmten Gesellschaftsklassen als unentbehrliche Notwendigkeit für gewisse Fälle betrachtet, dergestalt, daß das einzelne Mitglied einer solchen Klasse unter Umständen sich selbst widerwillig dem Zwange ihrer Anschauungen beugt, anstatt dem strafrechtlichen Verbote Gehorsam zu

---

[1] Vgl. S. 98 ff.
[2] Vgl. S. 101 ff.
[3] Vgl. S. 106 bei und in Anm. 1. Die verbreitete Meinung, daß durch Befehle nur an staatliche Organe kein objektives Recht entstehen könne, beruht auf dem Mangel ausreichender Feststellung dieses Grundbegriffs; doch kann das hier nicht weiter verfolgt werden. (Vgl. z. B. Zorn, Reichsstaatsrecht, 2. Aufl., I, S. 405, Anm. 35).

leisten. Die Tatsache nun, daß die nämliche Handlung, die von Staats wegen untersagt ist, gleichzeitig gesellschaftlich unbedingt gefordert wird, führt notgedrungen auch zu Versuchen innerhalb des spezifischen Rechtsgebiets, den Gegensatz zu vermitteln und auszugleichen. Ist es doch schon ein Kompromiß zwischen der gesellschaftlichen und der doktrinär-juristischen Auffassung, daß der Zweikampf im geltenden Recht nicht als Fall der gemeinen Tötungs- und Körperverletzungs-Vergehen, sondern als delictum sui generis erscheint. Aber auch dieser milderen Gesetzgebung gegenüber erscheint eine noch mildere tatsächliche Handhabung. Schon die Gerichte lassen bei der ihnen zustehenden Festsetzung des Strafmaßes erfahrungsgemäß meist große Milde walten. Vor allem ist aber der eigentümliche Einfluß zu beachten, den das Institut der Begnadigung für die tatsächliche Gestaltung der Bestrafung gerade des Duells gewinnt. Während die Begnadigung in ihrer allgemeinen Anwendung auf alle, oder doch nahezu alle Straftaten, die nur im einzelnen Falle mit Rücksicht auf dessen Besonderheit eintretende Ausnahme ist, weil sie nach ihrem Zwecke nur die Härte des im allgemeinen als gerecht empfundenen Gesetzes in dem besonders gestalteten Einzelfalle mildern will, wird sie hier zur Regel und setzt an Stelle der gesetzlichen Regelung eine davon grundsätzlich abweichende tatsächliche Behandlung, bei der die gesetzliche Straftat jedenfalls als ein viel milder zu beurteilendes Delikt erscheint.

Hier wie in den zuerst erwähnten Fällen sind es staatliche Organe, die von der Rechtsordnung abweichen, ihr gegenüber den Einfluß real gegebener Lebensmächte zur Geltung bringen. Aber ein wesentlicher Unterschied besteht doch auch hier schon. In jenen Fällen keine freie Wahl des Organs, sondern eine ausnahmslose Pflicht und in ihr eine rechtliche Gewähr für den steten Sieg jenes Einflusses über die strenge Rechtsnorm. Hier nur eine Befugnis des Organs zur Abweichung von der Rechtsordnung, deren Ausübung im Einzelfalle rechtlich vom

Belieben desselben abhängt, also die Gewähr für ihr regelmäßiges Eintreten nur in der gleichmäßigen Fortdauer der tatsächlichen Verhältnisse selbst findet.

Nach diesem letzteren Schema wird aber im modernen Rechtsleben auch sonst weit häufiger verfahren, als im großen und ganzen wohl angenommen zu werden pflegt. Und in noch zahlreicheren Fällen könnte dieser Weg mit Erfolg dazu benutzt werden, um für allgemein beklagte Übelstände ausreichende Abhilfe zu schaffen. Hierfür noch ein Beispiel.

Der Zeugniszwang, die Pflicht zum Zeugnisse vor den Gerichten, deren Erfüllung durch Strafen ihrer Verweigerung und unmittelbaren Zwang gewährleistet ist, erscheint im allgemeinen unentbehrlich und ist deshalb wohl in allen Rechtsordnungen von Kulturländern vertreten[1]. Ebenso gewiß ist aber, daß er mit Rücksicht auf besondere persönliche Verhältnisse Ausnahmen fordert. Diese sind im allgemeinen ebenso gesetzlich anerkannt, wie die Regel selbst[2]. Trotzdem kann ein Fall eintreten, der außerhalb der gesetzlichen Ausnahmen liegt, und in dem doch, ebenso wie in den davon betroffenen Fällen, der Zeugniszwang eine ungerechtfertigte Härte enthält. Das ist insbesondere in neuerer Zeit, zumal angesichts bestimmter Vorgänge, augenfällig geworden hinsichtlich des Zwanges gegen Redakteure von Zeitungen zur Ermittlung der Urheber strafbarer Handlungen, die ohne ihre Mitschuld durch die Presse verübt worden sind. Hier ergab sich für den als Zeuge in Anspruch genommenen Redakteur ein Konflikt mit einer offenbaren sittlichen Pflicht, das ihm geschenkte Vertrauen nicht zu täuschen, der den Zwang nicht minder unangemessen erscheinen ließ als in den Fällen gesetzlich anerkannter Verschwiegenheitspflichten.

Das nächstliegende, tatsächlich auch vorgeschlagene

---

[1] Vgl. Deutsche St.P.O. § 69, Z.P.O. § 390.
[2] Vgl. Deutsche St.P.O. §§ 51 ff., Z.P.O. §§ 383 ff.

radikale Mittel, Aufstellung einer neuen gesetzlichen Ausnahme zugunsten der Redakteure, erscheint unannehmbar, da den bisher ins Auge gefaßten Fällen andere gegenüberstehen, in denen der Zeugniszwang auch gegen sie als unentbehrlich und nur berechtigt empfunden wird. Man würde also zu einer Kasuistik gedrängt, die von vornherein ungerechte Ergebnisse für den Einzelfall mit sich brächte und ein sehr treffendes Beispiel für die oben geschilderte Entwicklung der Gesetzgebung durch Einfügung immer neuer Ausnahmen abgäbe. In Frage käme nur eine der neuerdings häufiger werdenden, aber auch vielfach sehr bekämpften Ermächtigungsnormen, die den Wegfall des Zeugniszwangs in diesem Falle vom Ermessen des Gerichts abhängig machen würde. Eine solche Regelung würde jedenfalls sehr bald zu einem entsprechenden Zustande führen, wie er hinsichtlich des Zweikampfs durch die ausgiebige Anwendung der Begnadigung geschaffen ist. Die Sache läge auch in der Beziehung, die uns hier interessiert, durchaus gleich.

Aber auch schon der unter der gegenwärtigen gesetzlichen Regelung bestehende Zustand gibt wenigstens in gewissen Grenzen, nämlich beim Haftzwang im Strafprozesse[1] ein gleiches Bild. Das deutsche Gesetz verfügt hier nur, daß zur Erzwingung des Zeugnisses auch die Haft — in gewissem Umfange — angeordnet werden kann. Die damit an den Richter verliehene Ermächtigung enthält allerdings zugleich auch ein Gebot, von ihr nur nach sachlichen Gründen Gebrauch zu machen. Dazu gehört aber insbesondere auch die Rücksicht auf das Wohl des Staatsganzen im allgemeinen, abgesehen von dem durch das anhängige Verfahren zu erreichenden Einzelzwecke. Und gerade diese Rücksicht kann sogar zu einer allgemeinen tatsächlichen Außerkraftsetzung des Zeugniszwanges gegen Redakteure führen, wenn die Annahme richtig ist, daß seine

[1] St.P.O. § 69, Abs. 2.

Durchführung wegen der dadurch ganz allgemein herausgeforderten Kritik und Mißstimmung dem Staate selbst mehr Schaden bringt, als der bestimmungsgemäß dadurch zu erreichende Zweck wert ist.

Und so ist ja, nach den Darlegungen von seiten der Regierungen in der Sitzung des deutschen Reichtags vom 16. Januar 1904, der Zeugniszwang tatsächlich seit dem Bestehen der Reichsjustizgesetze gegenüber Redakteuren gehandhabt worden, so daß es nur in einer ganz verschwindenden Anzahl von Fällen zu seiner Durchführung gekommen ist.

Auch bei den Fällen der zuletzt erörterten Art steht aber zwischen dem sich durchsetzenden tatsächlichen Leben und der ihm zunächst widerstreitenden staatlichen Rechtsordnung doch noch ein Satz derselben Ordnung, der die Berücksichtigung des ersteren durch die Staatsorgane wenigstens in gewisser Richtung deckt. Die an sich augenfällig gegebene Machtlosigkeit der Rechtsordnung tritt zufolge einer von ihr selbst wenigstens nachgelassenen Beschränkung, mindestens praeter legem, ein. Um eine völlige Parallele mit der zum Ausgange der Betrachtung genommenen völkerrechtlichen Erscheinung zu gewinnen, müßten wir aber eine Diskrepanz zwischen abstrakter Rechtsregel und faktisch-konkreter Erfahrungsregel nachweisen können, die völlig contra legem besteht; es wären Fälle darzutun, in denen juristisch völlig gültige, innerstaatliche Normen der praktischen Befolgung durchaus ermangeln, ohne daß dies in irgendwelcher Anlehnung an das Recht selbst und durch seine Vermittlung seine Erklärung findet. Indes gibt es tatsächlich solche Fälle. Dafür zunächst einige historische Beispiele ohne aktuelle Bedeutung.

Als man in Frankreich 1824 nach dem Regierungsantritte Karls X. die schon unter seinem Vorgänger stark einsetzende klerikal-feudale Restauration zu vervollständigen unternahm, wurde auch ein Gesetz vorgelegt, und im wesent-

lichen im Jahre 1825 durchgesetzt[1], das mehr in einen mittelalterlichen, als in einen Staat des 19. Jahrhunderts zu passen schien. In diesem, zur Stärkung von Macht und Ansehen der Kirche bestimmten, „Sakrileggesetz“ sollte nach der Vorlage auf Einbruch in katholische Kirchen durchweg der Tod angedroht, die gleiche Strafe auch für Entweihung der heiligen Gefäße festgesetzt werden; unter bestimmten Voraussetzungen sollte sogar eine qualifizierte Todesstrafe zur Anwendung gelangen. Und nur die letztere Bestimmung gelang es der Opposition zu eliminieren; im übrigen wurde die Vorlage tatsächlich Landesgesetz. Indes zu wirklichem Leben, praktischer Geltung, kam sie doch nur in ganz geringem Umfange. Es suchten nämlich die zur Handhabung berufenen Staatsorgane, die Gerichte, jeder realen Anwendung so viel wie irgend möglich aus dem Wege zu gehen, so daß die drakonischen Strafdrohungen nur sehr wenig in konkrete Urteile umgesetzt worden sind.

Ein anderes Beispiel bietet uns das Ende der Regierungszeit Friedrich Wilhelms I. von Preußen. Im Jahre 1739 erließ dieser in aller Form ein Edikt[2], daß, „wenn ein Advokat oder Prokurator oder andrer dergleichen Mensch — Leute aufwiegeln würde, um in abgetanen und abgedroschenen Sachen Sr. Majestät immediate Memorialia zu übergeben, alsdann Se. Majestät einen solchen Advokaten — ohne alle Gnade und Pardon aufhängen und neben ihn einen Hund hängen lassen wollen“. Auch hier ergab sich in der Praxis ein ähnliches Bild, wie in dem vorigen Falle: wenngleich, nach der Darstellung Adickes', zu wiederholten Malen Gelegenheit gewesen wäre, die menschenfreundliche Absicht des Edikts zur Wirklichkeit werden zu lassen, so ist das tatsächlich doch kein einziges Mal geschehen.

In diesen Fällen finden wir einerseits rein juristisch

[1] Vgl. Weber, Weltgeschichte, XIV (2. Aufl. 1888), S. 770.
[2] Vgl. Adickes, Zur Lehre von den Rechtsquellen, inbesondere über das Gewohnheitsrecht (1872), S. 77.

gewisse Rechtssätze zweifellos in Kraft und Gültigkeit[1], andererseits aber ein praktisches Verhalten der Staatsorgane, die es anging, das nach empirisch feststellbarer Regel[2] durchaus nicht diesen Normen gemäß war, sondern völlig entgegengesetzt. Solche Fälle sind aber durchaus nicht so selten, auch der Wissenschaft längst bekannt, und von ihr in allgemeinen Sätzen erörtert. Dabei macht sich aber als solche allgemein aufgestellte These insbesondere die bemerklich, daß man solche Erscheinungen durchweg als recht kurzlebig betrachtet, daß man behauptet, der offene Konflikt zwischen den Anforderungen der Rechtsnorm und dem faktischen Geschehen vermöge sich nie auf längere Zeit zu stabilisieren, sondern finde immer bald wieder seine Lösung dahin, daß entweder das Recht über das Leben oder dieses über jenes siege, d. h. daß das eine Mal der zunächst bloß faktisch geltende Erfahrungssatz allmählich unter Überwindung des bisherigen Rechts selbst zur neuen Rechtsnorm werde, das andere Mal das alte Recht die Anfechtung siegreich überwinde und wieder zur ausschließlichen Herrschaft gelange.

---

[1] Aus früher herrschenden Anschauungen heraus hätte man das allerdings mit der Motivierung bestreiten können, daß Gesetze nicht der Sittlichkeit, der Vernunft, dem ganzen Volksgeist widersprechen dürften. Gegenwärtig wird aber eine solche unhaltbare Beweisführung kaum noch ernstlich unternommen. Auch Adickes a. a. O. erkennt z. B. ausdrücklich an, daß mit derartigen Argumentationen der (formalen) Rechtsgültigkeit der betreffenden Gesetze nicht beizukommen ist. Vgl. u. a. S. 25 ff., 76 f.

[2] Darüber, wann eine solche Regel anzunehmen ist, kann hier nicht im Zusammenhange gehandelt werden. Es genügt hier der Hinweis, daß positiv stets ein regelmäßiges Zuwiderhandeln gegen formell-gültige Rechtsnormen stattfindet, doch so, daß dabei negativ nicht selbst wieder eine entsprechend geänderte neue juristische Norm zustande kommt, sei es, daß dies prinzipiell gar nicht möglich ist (wie im Falle der internationalen clausula rebus sic stantibus), sei es, daß bei an sich gegebener Möglichkeit die dazu notwendige längere Frist noch nicht abgelaufen ist. Die erforderliche Zahl von Kontraventionsfällen läßt sich im allgemeinen nicht bestimmen. Unter Umständen erscheint schon eine geringe Anzahl ausreichend. Nur je geringer die Zahl der praktischen Fälle ist, auf Grund deren ein empirisches Gesetz aufgestellt wird, um so größer ist auch die Gefahr, daß es auch wieder empirisch widerlegt werden kann, bei den sozialempirischen Gesetzen so gut wie bei den empirischen Gesetzen jeder Naturwissenschaft. [Vgl. noch S. 222 ff. D. H.].

Daß „auf die Länge das menschliche Bewußtsein den Zwiespalt zwischen rechtloser Macht und machtlosem Recht nicht erträgt“ (Gierke), dafür lassen sich gerade die zwei erwähnten Fälle recht gut als Beispiele anführen. Denn im einen dauerte die Diskrepanz gerade fünf Jahre, 1825 bis 1830, im zweiten noch bedeutend kürzere Zeit. Es fragt sich aber, was solche kurzatmige Fälle überhaupt für die uns obliegende Darlegung beweisen.

Wir suchen nach Analogien des innerstaatlichen Rechts für die bei der internationalen clausula rebus sic stantibus gefundene Erscheinung, daß sich der formell gültige Rechtssatz (dort der Satz pacta sunt servanda) und das tatsächlich abweichende Verhalten der Betroffenen (dort der Bruch der Vertragstreue bei eigener Gefährdung des Vertragsstaats) ständig, auf die Dauer, als nebeneinander bestehende Kräfte behaupten, von denen keine die andere zu verdrängen vermag. Dergleichen ist nun hier freilich sehr selten. Immerhin darf aber sein Vorkommen, im Gegensatz zur herrschenden Meinung, auch nicht als völlig ausgeschlossen bezeichnet werden.

Die deutschen Verfassungen pflegen eine unterschiedliche Behandlung der Staatsangehörigen in Bezug auf die Zulassung zu den Staatsämtern zu verbieten. So bestimmt Art. 4 der preußischen Verfassungsurkunde: Alle Preußen sind vor dem Gesetze gleich. Standesvorrechte finden nicht statt. Die öffentlichen Ämter sind, unter Einhaltung der von den Gesetzen festgestellten Bedingungen, für alle dazu Befähigten gleich zugänglich. Der Sinn solcher Bestimmungen ist ganz klar, insbesondere wenn man berücksichtigt, welche geschichtlich vorhanden gewesenen Zustände damit ausgeschlossen sein sollen. Diesen Rechtssätzen entspricht aber die tatsächliche Übung keineswegs durchgängig, wie man immer wieder nachdrücklichst festgestellt hören kann. Allerdings erledigen sich viele Beschwerden, insbesondere die konfessionellen Imparitätsklagen, meist damit, daß das Vorhandensein befähigter Elemente in den angeblich

zurückgesetzten Klassen nicht nachweisbar ist. Andere dagegen sind gewiß nicht unbegründet. So ist nicht zu bezweifeln, daß hie und da eine Bevorzugung des ehemaligen Korpsstudententums bei der höheren Beamtenkarriere stattfindet. Ebenso gilt es ziemlich allgemein als feststehende Tatsache, daß vom Stabsoffizier an eine nicht sachlich begründete Zurücksetzung des bürgerlichen Elements hinter dem adligen stattfindet. In denselben Zusammenhang gehört es, wenn in einzelnen Staaten Angehörige des mosaischen Glaubens grundsätzlich nicht zum Richteramte zugelassen werden. In allen diesen Fällen liegen hemmende Störungen vor, die den unzweifelhaften Rechtssatz nicht zur tatsächlichen Durchführung gelangen lassen. Ihre Gründe sind höchst mannigfach, wenn sie auch meist auf eine Art sozialer vis inertiae zurückgehen, die geschichtlich gewesenen Gestalten der gesellschaftlichen Verhältnisse einen Einfluß noch auf die Gestaltung der an sich veränderten Gegenwart ermöglicht.

Einfach ignorieren lassen sich diese Erscheinungen nicht. Auch als vorübergehende lassen sie sich angesichts der Tatsache nicht betrachten, daß sie durch ihre Fortdauer seit der Einführung der konstitutionellen Verfassungen bis auf die Gegenwart doch eine ziemliche Lebenskraft bewiesen haben. Auf der anderen Seite geht diese aber nicht so weit, daß es ihnen gelungen wäre oder je gelingen wird, die Rechtsordnung ganz zu beseitigen. Die an sich mögliche Folgerung aus den Tatsachen, daß die letztere den Bedürfnissen keineswegs entspreche, wird von keiner Seite gezogen, auch nicht von derjenigen, die ihrer Nichtbeachtung das Wort zu reden geneigt ist. Hier handelt es sich also wirklich um Fälle, in denen im innerstaatlichen Rechtsleben Rechtssatz und tatsächlich gefundene Erfahrungsnorm als ebenbürtige Mächte sich gegenüberstehen. Hier darf also, wenn ein vollständig getreues Abbild von dem wirklich bestehenden Sachverhalt gegeben werden soll, auch wissenschaftlich nur von einem in seiner Geltung durch die

„Macht der Tatsachen“ eigentümlich beschränkten Recht gesprochen werden.

§ 17.

Die Erscheinung, die sich aus den in § 16 erörterten Beispielen ergibt[1], zeigt einen mehr oder minder großen, nämlich durch Beeinflussung des ersteren durch letztere modifizierten, Widerspruch zwischen Recht und Tatsache. Das Wesen dieses Widerspruchs zu erfassen und seine Lösung von einem höheren Gesichtspunkte aus zu versuchen, ist nun noch unsere Aufgabe. Diese Aufgabe geht über den Stoff der Rechtswissenschaft insofern hinaus, als es sich hier um mehr oder weniger rein tatsächliche Vorgänge handelt, die der Herrschaft der Rechtssätze sich ent-

---

[1 Nur um Beispiele handelt es sich. Ihre Auswahl ist vom Verfasser ersichtlich aus dem Gesichtspunkte getroffen, möglichst allgemein bekannte Fälle zu treffen. Will man in Spezialgebiete eingehen, so ließen sie sich leicht um weitere Fälle vermehren, die die Gesamterscheinung noch treffender veranschaulichen würden. So ließe sich der Fall der Verjährung in der Richtung einerseits auf die sogen. Naturalobligationen im allgemeinen, anderseits auf die Einrede im Sinne des Deutschen B.G.B. überhaupt verallgemeinern. Aber auch sonst hätte das straf- und zivilrechtliche Problem der Grenzen der Rechtswidrigkeit mit Rücksicht auf tatsächliche Verhältnisse, die die betreffende Handlung fordern, dem Verfasser reichen Stoff zur Durchführung seiner Anschauung im einzelnen geboten. Man vergegenwärtige sich nur die Fälle, die Zitelmann in seinem Aufsatze über den Ausschluß der Widerrechtlichkeit im Archiv für die zivilistische Praxis, Bd. 99, S. 1 ff., erörtert, und die Lösung, die der Verfasser in ihnen von seinem Standpunkte aus gefunden haben würde. Der Behandlung des Zweikampfs durch Gerichte und Gnadeninstanz steht das Verhältnis der Polizei zur Kuppelei in den gewöhnlichen Fällen, die zeitweise ganz begrenzte Verwendung des gesetzlichen Strafrahmens dafür (§ 180 des Deutschen St.G.B.) durch die Gerichte und die ebenfalls zeitweise den weitesten Umfang annehmende Begnadigung in derartigen Fällen zur Seite. Für den Fall des Budget-Konflikts hat der Verfasser die sich ihm ergebende Auffassung selbst wenigstens angedeutet (vgl. oben S. 144, Anm. 3). Ausführlich beabsichtigte er nach vorhandenen Aufzeichnungen das Thema des Widerstreits zwischen der gesetzten Staatsverfassung und den realen Staatsbedürfnissen in polemischer Auseinandersetzung mit den Ausführungen von Jagemanns über die rechtlichen Mittel zur Erhaltung der Handlungsfähigkeit des Reichs gegenüber Obstruktionsbestrebungen, in dessen Vorträgen über die Reichsverfassung, zu behandeln. D. H.]

gegenstellen, genauer gesprochen, um die Wirkung von Ursachen anderer Art, als es die Rechtsgebote sind, auf die Gestaltung des tatsächlichen Lebens, hier noch dahingestellt, welcher Art sie sind [1]. Andrerseits gehört es aber doch auch zu den Aufgaben der Rechtswissenschaft, die Grenzen der Herrschaft der Rechtsordnung im allgemeinen festzustellen, also auch insoweit, als diese Grenzen in rein tatsächlichen d. h. andersartigen Umständen bestehen, nicht in dem Wesen der Rechtssatzungen an sich und ihrem eigenen Willen. Ebenso wie die Rechtswissenschaft auch da, wo es sich nur um den Inhalt der Rechtsordnung handelt, an dem rein faktischen Geschehen, das für ihre Gestaltung wesentlich ist, nicht einfach vorbeigehen darf, sondern z. B. auch den Tod des Menschen, den Besitz u. dergl. in den Kreis ihrer näheren Betrachtung ziehen muß[2].

Die Frage nach der Begrenzung der Rechtsordnung durch tatsächliche Verhältnisse gehört der Lehre von der sogenannten Geltung des Rechts an[3]. Diese Geltung wird heutzutage ganz allgemein als ein Erfordernis für die Annahme

---

[[1] Die weitere Ausführung dieses offen gelassenen Punktes, ist in den Aufzeichnungen des Verfassers nicht enthalten. Nach Andeutungen darin blieb sie einer für später in Aussicht genommenen allgemeinen Rechtslehre vorbehalten. In früheren Teilen der vorliegenden Schrift, besonders S. 109 ff., aber auch S. 96 f. und 184 f., wird auf die nähere Charakterisierung des Gegensatzes von Recht und Tatsache anscheinend sogar verzichtet. Doch enthält ja schon die Einordnung dieses Rechts und dieser Tatsache unter den höheren Begriff des Soziallebens (oben S. 96, unten S. 226) wenigstens den Anfang einer solchen. Des weiteren bleibt aber auch die Frage offen, ob das dem Rechte in den besprochenen Fällen entgegengesetzte Tatsächliche als das Sachgemäße anzusehen ist; denn es wird von einer Kritik, Billigung oder Mißbilligung, der einen oder anderen Seite des Gegensatzes, abgesehen und auf die bloße Möglichkeit hingewiesen, daß das tatsächliche Nichtrecht den Vorzug vor dem Rechte verdiene. Um so weniger läßt sich beurteilen, ob im letzteren Falle die Rechtfertigung des Nichtrechts gegenüber dem Rechte in der Zweckmäßigkeit, oder in einer das Recht überragenden sittlichen Norm zu suchen ist, oder ob Zweckmäßigkeit und sittliche Berechtigung zusammen fallen sollen. Hier bleibt also der Ergänzung noch mancher Raum. Vgl. aber doch oben S. 209, Anm. 1 und unten S. 225. D. H.]

[2] Vgl. schon oben S. 96 ff., S. 107 f.

[3] Vgl. oben S. 150 vor N. 1 und auch schon des Verfassers Gewohnheitsrecht, S. 23 f., S. 43 ff.

von Recht überhaupt angesehen[1]. Daraus ergibt sich von vornherein ein Anstoß gegen unsere Auffassung. Denn wenn man das Erfordernis der Geltung zunächst in seinem Wortsinn nimmt, so kann man aus ihm die Verneinung einer beachtlichen Erscheinung der hier behandelten Art überhaupt herauslesen. Gibt es nur geltendes Recht, so läßt sich scheinbar einfach sagen: In unseren Fällen handelt es sich, soweit die Tatsachen wirklich dem Rechte widersprechen, um nichtgeltendes, also überhaupt nicht mehr um Recht; es steht nicht Recht im Widerspruch zur tatsächlichen Lebensgestaltung, sondern Recht ist überhaupt nicht vorhanden. Dabei liegen aber Mißverständnisse nahe, die durch den Doppelsinn teils des Ausdrucks „Geltung", teils der zur Feststellung dieses Begriffs gegebenen Umschreibungen hervorgerufen werden[2].

Die Geltung wird in mehr oder minder abweichenden Förmelungen als die tatsächliche Übung bezeichnet. Selbstverständlich ist damit nicht die ausnahmslose Befolgung der Rechtssätze in dem Sinn gemeint, daß tatsächliche Vorgänge, die damit im Widerspruche ständen, gar nicht vorkämen [[3]]. Das Recht ist und bleibt seinem Wesen nach eine Forderung, die von denjenigen, an die sie gerichtet ist, befolgt oder nicht befolgt werden kann; ja es gehört gerade das zum Wesen der Forderung auch des Rechts, daß sie Beweggründen zum entgegengesetzten Handeln von beachtlicher Stärke eben durch ihr Dasein entgegenzuwirken sucht. Mit einem Worte: Die Verletzbarkeit des Rechts liegt notwendig im Begriffe des Rechts, das Vorhandensein

---

[1] Vgl. z. B. Jellinek, Allgemeine Staatslehre (1900), S. 303; Nippold, Der völkerrechtliche Vertrag, S. 18.

[2] Ähnlich wie in dem S. 109, Anm. 2 erörterten Falle. Vgl. zum folgenden: Bierling, Juristische Prinzipienlehre, Bd. I, S. 128, Anm. 4; Bd. II, S. 246 ff.

[[3] Vgl. hierzu Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung (1906), S. 2. Diese Schrift behandelt neben anderem auch einen Teil des hier erörterten Problems, die Beeinflussung des rechtlichen Verfassungsbestandes durch abweichende tatsächliche Zustände. D. H.]

von Unrecht ist, vielleicht paradox, aber durchaus richtig gesagt, geradezu Voraussetzung der Annahme von Recht. Wo das tatsächliche Geschehen ausreichend den Anforderungen des Rechts entspricht, da hört das Recht als solches auf zu wirken. So weit das von vornherein der Fall ist, besteht kein Bedürfnis für die Aufstellung von Rechtssätzen und unterbleibt diese deshalb[1]. Darum handelt es sich hier natürlich nicht. Hier sind vielmehr solche Fälle in Frage, in denen das Leben grundsätzlich die tatsächliche Herrschaft des Rechtssatzes, ganz oder in gewissen Grenzen, überhaupt oder innerhalb gewisser Zeit, nicht aufkommen läßt. Es fragt sich, ob das möglich ist, ohne daß das Vorhandensein von Recht entfällt.

Möglich ist es zunächst zweifellos bei derjenigen Auffassung der Geltung, die dazu nichts weiter als das formelle Bestehen, genauer die Entstehung, des Rechtssatzes erfordert, die Erfüllung der Voraussetzungen, die für das Zustandekommen eines Gesetzes oder eines Gewohnheitsrechtssatzes notwendig sind. Das ist die Bedeutung der Geltung, wenn von geltendem Recht im Sinne von positivem Rechte im Gegensatz zu dem bloß aus der subjektiven Vernunft abgeleiteten, dem Naturrechte gesprochen wird[2].

Aber darum handelt es sich wieder für uns nicht. Die Erscheinung, die uns beschäftigt, ist — das wird nach dem Gegensatze, wie er bisher erörtert ist, nun ohne weiteres klar sein — die, daß ein Rechtssatz nicht bloß formell gesetzt ist, sondern auch als bestehend, verbindlich, Forderungen an die der betreffenden Rechtsordnung Unterworfenen begründend anerkannt[3], trotzdem

[1] Vgl. hierzu des Verfassers Gewohnheitsrecht, S. 42 ff.

[2] Vgl. Bergbohm an dem Anm. 3 angeführten Orte, S. 51, Anm. *.

[3] Diesen Begriff der Geltung finden wir z. B. bei Affolter, Grundzüge des Allgemeinen Staatsrechts, S. 22, auch S. 66 (der freilich diese Geltung für nichts dem Rechte Wesentliches ansieht — vgl. a. a. O. und Archiv für öffentliches Recht, Bd. V, S. 606 f.), oder Bergbohm, Jurisprudenz und Rechtsphilosophie, S. 80; ferner a. a. O., S. 402, S. 18, S. 560 in der Anm.

aber aus überwiegenden anderen Beweggründen bei jeder Gelegenheit dazu tatsächlich nicht befolgt wird.

Wie schon angedeutet, ist das auch dann der Fall, wenn dem anerkannten Satze der Gehorsam nur in gewissen Grenzen verweigert wird. Und zwar ist das die tatsächlich überwiegende Zahl der Erscheinungen: Dabei lassen sich nun, wie auch schon bemerkt, zwei Gruppen von Fällen unterscheiden. Einmal handelt es sich um inhaltliche Ausnahmen, die im übrigen schlechthin mit dem Bestehen des Rechtssatzes verknüpft sind, aber es nicht zur sachlich gleichartigen Einschränkung desselben bringen, wie im Falle der Verjährung. Oder aber es findet eine völlige Nichtbeachtung des Rechtssatzes statt: dann dauert aber — das soll einstweilen zugegeben werden; vgl. aber unten S. 223 f. — regelmäßig, wie in den geschichtlichen Fällen, dieser Zustand nur begrenzte Zeit, weil, wie oben (S. 209 f.) bemerkt, in solchen Fällen eine schließlich siegreiche Tendenz der Vereinigung von Recht und Tatsache, genauer, der Wiedervereinigung nach zeitweiligem Auseinandergehen, in der einen oder der anderen Richtung besteht. Auch solche vorübergehende Zustände wollen aber — ganz abgesehen von ihrer absolut vielfach ganz erheblichen Dauer — verstanden sein; und davon darf auch der Umstand nicht abhalten, daß die tatsächliche Feststellung, daß und worin der betreffende Zustand wirklich besteht, sehr schwierig ist und daß vielfach über das subjektive Meinen des einzelnen Beobachters dabei nicht hinauszugelangen sein wird.

Wir kommen damit zu einer Seite des Rechtsbegriffs, die uns bisher noch gar nicht[1] beschäftigt hat, auf das Verhältnis des Rechts zu dem subjektiven Empfinden der am Rechte Beteiligten, seien dies die theoretisch mit ihm Beschäftigten, seien es die praktisch davon Betroffenen, die Lebenskreise, denen es gilt, und die möglicherweise damit in

[1] Vgl. nur die Berührung gelegentlich einer besonderen Frage oben S. 178, Anm. 1.

Konflikt kommen. Die zur Erörterung stehende Erscheinung bietet nun der Erklärung ganz verschiedene und verschieden große Schwierigkeiten dar, je nachdem man sich dieses Verhältnis denkt.

Beispielsweise ist für den, der die Existenz des Rechts überhaupt nur in das subjektive Empfinden des einzelnen verlegt, eine Schwierigkeit gar nicht vorhanden. Das Rechtsgefühl, Rechtsurteil, oder wie man sonst sagen will, steht dann neben anderen Vorstellungen, Beweggründen: es wird für die Feststellung dessen, was tatsächlich geschieht, geschehen soll, von den letzteren überwunden; als solches bleibt es aber trotzdem neben diesen, weder im Inhalt noch in der Geltung an sich beeinträchtigt, weiter bestehen. Die Schwierigkeiten zeigen sich erst, wo ein objektives Element im Rechte anerkannt wird. Deshalb sind die verschiedenen Möglichkeiten der Auffassung des Rechts in dieser Beziehung gesondert zu betrachten.

Die Auffassung, die das Recht nur als Inhalt menschlicher Vorstellung denkt, ist nicht bloß an sich möglich, sondern auch, wenigstens in gewissem Sinne, richtig und unanfechtbar. Wir gehen aus davon, daß unsere Erkenntnis nicht über den Kreis unserer Vorstellungen in der wirklichen Welt hinausreicht, daß also alles, was wir von Erscheinungen in der Welt aussagen, philosophisch genau genommen, nur von entsprechenden Vorstellungen des Beobachters gesagt erscheint. In diesem Sinne ist auch das Recht im allgemeinen, wie jeder einzelne Rechtssatz nur der Gegenstand einer, freilich ziemlich verwickelten, Vorstellung[1]. Folgerichtig ist insofern auch kein Unterschied zwischen einem bloß vorgestellten, möglichen und einem wirklichen, geltenden Rechtssatze zu machen: das Paradoxon Kants

---

[1] Die Philosophie redet zumeist nur von der Erkennbarkeit der Dinge, des Seins. Beim Recht handelt es sich zweifellos um eine Unsumme von Vorgängen. Indes ergibt das in Wirklichkeit keinen Unterschied. Auch das Sein ist in Wahrheit nur eine Zusammenfassung eines andauernden Vorgangs oder einer Menge von Vorgängen.

von den 100 wirklichen und den 100 bloß vorgestellten Talern, die sich nicht voneinander unterscheiden, läßt sich genau ebenso für diese beiden Arten von Recht aufstellen.

In diesem Sinne müßte man auch den Satz von der Clausula rebus sic stantibus, von dem wir bei allen unseren Betrachtungen ausgingen, als einen Rechtssatz, gleichartig dem Satze Pacta sunt servanda, anerkennen, obwohl er nachgewiesenermaßen eben rein auf der Vorstellung des betreffenden Bearbeiters des Völkerrechts von dem Zweck- und Rechtmäßigen beruht. Und das gleiche gälte von den anderen einschränkenden Normen der Art, wie wir sie in § 16 erörtert haben. Von dieser Auffassung aus käme man aber zu einer höchst einfachen Lösung der Schwierigkeit auch dann, wenn man diese einschränkenden Normen, wie wir es tun, als solche tatsächlicher Art auffaßte, hier also die Rechtsvorstellung völlig ausschaltete. Denn die Existenz der vorgestellten Rechtsnorm würde durch die Anerkennung der Vorstellung solcher andersartigen Normen in keiner Weise alteriert. Diese Anschauung läßt also die Möglichkeit doppelter Lösung der Frage zu. Sie kann schon deshalb nicht die entscheidende sein. Überhaupt ist aber in dieser Abstraktion mit der Vorstellung vom Rechte ebensowenig für das praktische Leben, wie für die weitere wissenschaftliche Erkenntnis des Rechts etwas anzufangen. Es verhält sich hier nicht anders als mit anderen Erscheinungen aus dem Weltbilde, für die mit dem Stehenbleiben bei dem Satze von der Unerkennbarkeit der Dinge außer uns eben alles weitere Forschen von selbst aufhört.

Tatsächlich sind nun die Einzelwissenschaften, unbekümmert um die philosophische Erkenntnistheorie, ruhig ihren Weg weiter gegangen, haben die Dinge der Welt als erkennbar behandelt und sind so zu Ergebnissen hinsichtlich ihres Wesens gelangt, die, wenn auch nicht als erschöpfend, so doch auch von vornherein nicht als praktisch bedeutungslos gelten können. Insbesondere ist das bei der Naturwissenschaft der Fall, die gerade in ihrer Abwendung von

der philosophischen Abstraktion einen großen Aufschwung genommen hat. Ebenso liegt die Sache aber auch für die Rechtswissenschaft. Und zwar handelt es sich dabei nicht bloß um ein gleichartiges Vorgehen wie dort, sondern nach unserer Auffassung ist das Recht als eine Erscheinung des sozialen Geschehens ebenso ein Gegenstand naturwissenschaftlicher Betrachtung, wie es die Vorgänge im Leben des Einzelmenschen und in der sonstigen Natur sind[1]. In der Tat steht aber diese, kurz gesagt, naturwissenschaftliche Betrachtungsweise, insbesondere des Rechts, der philosophischen keineswegs so fern, wie es auf den ersten Blick scheinen mag.

Nähere Betrachtung findet ja, daß sich den Vorstellungen von Vorgängen der Welt, von denen der Philosoph allein redet, doch noch etwas, was in den rein abstrakten Vorstellungen nicht vorhanden ist, beimischt, wenn sie die wirklichen Lebensvorgänge ins Auge fassen, nämlich die Berücksichtigung ihrer Wirkung auf Dinge, die außerhalb der Erscheinung selbst liegen. Schon die Beobachtung entsprechender Vorstellungen bei anderen Personen als dem Beobachter, genauer gesprochen, das Hinzutreten der Vorstellung von solchen Vorstellungen zur Beobachtung der eigenen, liefert für Jenen in den Fällen, wo sie auftritt, den unmittelbaren Beweis, daß noch mehr da ist, als bloß seine Vorstellung. Auch wenn wir dies hier im allgemeinen nicht weiter verfolgen[2], dürfen wir, ohne auf Widerspruch stoßen zu müssen, für unsere besondere Frage, die nach der Geltung des Rechts, den Satz aufstellen, daß in unserer Vorstellung das rein abstrakte Recht von dem wirklich geltenden sich deutlich dadurch unterscheidet, daß mit letzterem sich ohne weiteres die Vorstellung einer Einwirkung sogar auf das praktische Verhalten auch anderer

[1] Darüber s. noch unten.

[2] Über die Verschiebung des Gegenstands der Beobachtung, je nachdem man seine Einwirkung auf die menschlichen Vorstellungen in Betracht zieht oder nicht, vgl. z. B. Wundt, Grundriß der Psychologie, S. 2.

Personen verbindet. Selbst wenn wir bei diesem Unterschiede des wirklichen von dem bloß gedachten Rechte stehen bleiben, wie dies heute noch von einer verbreiteten Meinung geschieht, verschiebt sich unsere Frage schon ganz erheblich. Denn schon hier tritt die Schwierigkeit zutage, der die Anschauung, die das Recht in die bloße Vorstellung verlegt, nicht ausgesetzt ist: es handelt sich alsbald um die Feststellung, ob in den zur Erörterung stehenden Fällen eine Beeinflussung des praktischen Verhaltens durch das Recht oder durch Ursachen anderer, tatsächlicher Art erfolgt.

Noch augenfälliger wird dies aber, wenn wir weitergehend das Recht nicht bloß als einen in der Vorstellung wurzelnden und den Willen beeinflussenden Beweggrund des einzelnen auffassen, sondern diesen Beweggrund als eine reale Macht denken, die von außen an die dem Rechte Unterworfenen herantritt, weil dies unseren Vorstellungen vom Wirken des Rechts am besten entspricht. Diese Auffassung kann hier nicht noch einmal eingehend gerechtfertigt werden. Dies ist vom Verfasser in seinen früheren Schriften[1] geschehen, soweit es in dem dortigen Zusammenhange geschehen konnte; und eine weitere Ausführung, insbesondere von dem im Vorstehenden berührten philosophischen Ausgangspunkte aus, könnte mit der nötigen Gründlichkeit nur in der von ihm weiter geplanten besonderen Studie über das Recht[2] erfolgen. Hier sei nur noch einmal das Ergebnis hervorgehoben. Recht ist nichts Anderes als der Wille der Gemeinschaft, die dazu berufen ist, die Verhältnisse ihrer Angehörigen in irgendwelcher Hinsicht zu ordnen, zumal des Staates, der diesen Beruf im umfassendsten, grundsätzlich nicht beschränkten, Umfange hat. Der Gemeinschaftswille hat in seiner Art keine anderen Voraussetzungen seines Werdens und Seins als der Wille

---

[1] Vgl. insbesondere die Studie über den Staat, Abschnitt V und VI (S. 76 ff.).

[[2] Vgl. ebenda im Vorwort (S. V). D. H.]

des Einzelnen. Auch eine besondere Art der Erklärung ist ihm nicht wesentlich. Die Erklärung macht auch ihn nur nach außen erkennbar. Das geschieht für den nach innen, auf Verhältnisse im Innern, gerichteten Willen durch Gesetz und Gewohnheit[1], nach außen durch Übereinkunft zweier oder mehrerer Staaten und wieder entsprechende Gewohnheit[2]. Aber das sind, wie gesagt, nur die Formen, in denen das Recht erkennbar wird. Vorhandensein kann es auch ohne sie; nur daß es dann eben nicht zu erkennen ist. Deshalb ist es im einzelnen Falle sehr wohl möglich, daß eine scheinbar rein tatsächliche Handhabung in Wahrheit das geltende Recht ist, das formell erklärte dagegen nicht oder doch nicht mehr, oder, wenn doch, so nur eingeschränkt gilt. Daraus ergibt sich für diese Auffassung des Rechts zunächst eine große

---

[1] Über letztere vgl. des Verfassers Gewohnheitsrecht.

[[2] Über die Natur des Völkerrechts, die er ebenfalls in einer besonderen Studie zu behandeln gedachte (vgl. die Vorrede zum ‚Staat' a. a. O.), insbesondere über seine Rechtsqualität und seine Einordnung in einen höheren Rechtsbegriff, der auch das innerstaatliche, allgemeiner innergemeinschaftliche, Recht umfaßte, hat der Verfasser noch keine Gelegenheit gehabt, sich auszusprechen. Soviel zu ersehen, ist ihm auch hier das Entscheidende, also beiden Fällen Gemeinsame, der Gemeinschafts-(Staats-)Wille, das Unterscheidende hier die Einseitigkeit des einen Willens, dort der Zusammenschluß mehrerer solcher Willen (vgl. oben S. 2, 3 Anm. 1, S. 28, 31, 55f., 109 Anm. 2, S. 114, 165f.). Daß so der Wille der einzelnen Staaten auch für das Völkerrecht als die einzige Quelle erscheint, ist übrigens nur die formal-juristische Seite der ganzen Anschauung, die den Staat und sein Interesse in den Mittelpunkt der Betrachtung auch des Rechtes stellt, einer Anschauung, die mehrfach (vgl. S. 95f., 115f., 120f.) auch auf die Bestimmung des Inhalts maßgebenden Einfluß gehabt hat, sofern dort auch die völkerrechtlichen Pflichten des Staats, insbesondere die der Vertragstreue, im letzten Grunde auf sein eigenes Interesse zurückgeführt werden, nicht bei dem gemeinsamen Interesse aller am Völkerrechte beteiligten Staaten stehen geblieben wird. Diese Grundanschauung des Verfassers liefert auch den Schlüssel zu seiner Verneinung jeden Rechts innerhalb der Gemeinschaft, das nicht von dieser ausginge, insbesondere eines Privatrechts, welches die Einzelnen durch Vertrag oder Gewohnheit schüfen, neben den staatlichen und kirchlichen Normen des Privatlebens. Aus der Möglichkeit derartigen Rechts zwischen Gemeinschaften, wie es das Völkerrecht ist, darf nicht auf jene Möglichkeit geschlossen werden, weil auch dort der Gemeinschaftswille das wesentliche ist. Man sieht, wie mit dem Ausgangspunkte alles steht und fällt, warum z. B. der Verfasser zu ganz anderen Ergebnissen kommen muß als Bierling in seiner juristischen Prinzipienlehre. D. H.]

Schwierigkeit, festzustellen, was Recht und was rein tatsächliches Geschehen ist[1].

Die Frage ist im Anschluß an frühere Ausführungen[2] dahin zu lösen, daß Recht erst dann anzunehmen ist, wenn feststeht, daß ein tatsächliches Verhalten, welches im Widerspruch mit den bisherigen Rechtssätzen steht oder doch in ihnen keine Stütze findet, keine Rektifikation durch irgendein kompetentes Staatsorgan auf Grund des bisherigen Bestandes an Rechtsnormen zu erwarten hat. Daraus ergibt sich für die Unterscheidung zwischen dem wirklich geltenden Recht und dem es wirksam bekämpfenden tatsächlichen Verhalten sowie für die Begrenzung des letzteren im Gegensatz zur gewöhnlichen Rechtsverletzung folgendes.

Die letztere erkennt den Rechtssatz, zu dem sie in Widerspruch tritt, als vollwirksam und für den Betreffenden selbst in jeder Richtung verbindlich an; sie handelt ihm nur im einzelnen Falle zuwider. Das tatsächliche Verhalten, das uns hier beschäftigt, bekämpft die Herrschaft des Rechtssatzes als solche; es will ihm nicht nur in jedem Einzelfalle entgegentreten, sondern grundsätzlich den Gehorsam versagen, weil es seine Herrschaft der Gemeinschaft nicht für zuträglich, nicht für sozialgemäß hält[3]. Es wird zum Recht, wenn es die Anerkennung aller berufenen Staatsorgane und damit des Staates selber, bezw. aller beteiligten Staaten erhält, gleichviel ob in Gesetzes- bezw. Vertragsform oder durch ihr tatsächliches Verhalten, und, soweit als dies geschieht. Bis dahin und soweit diese Anerkennung nicht erfolgt, bleibt es Nichtrecht, auch wenn es sich tatsächlich dem Rechte gegenüber durchsetzt [[4]].

---

[1] Vgl. oben S. 216 und Gewohnheitsrecht, S. 23 f.

[2] Besonders Gewohnheitsrecht, S. 21 f, 29, 47; aber auch schon oben S. 209.

[3] Darüber noch unten S. 225.

[[4] Näher ausgeführt ist dieser Gegensatz von Recht und Nichtrecht vom Verfasser hier nicht (vgl. auch S. 209, Anm. 2). Aus anderen Teilen seines Werkes läßt sich seine Auffassung wenigstens in zwei Richtungen ergänzen. Soviel scheint sicher, daß er zur Annahme eines Rechtssatzes eine als allgemeine gewollte Regel fordert und im Gegensatze dazu das

Damit ist der Grundsatz für die Beurteilung der in den Beispielen des § 16 vorgeführten Erscheinung gewonnen. Er deckt sich mit demjenigen, der nach unseren Ausführungen für die zutreffende Auffassung des Satzes von der clausula rebus sic stantibus und der gleichartigen Erscheinungen des Völkerverkehrs aufzustellen war. Das wird nach dem Gesagten jetzt näherer Ausführung nicht mehr bedürfen.

Wie nur in Wiederholung des früher[1] Gesagten nochmals hervorgehoben werden soll, mag faktisch dieser Zustand der Herrschaft der bloßen Tatsache über das Recht vielfach ein bloßer Übergangszustand sein; aber zu seinem Wesen gehört das keineswegs; vielmehr spielt die Herrschaft von Tatsachen ohne rechtliche Sanktionierung im Leben der Staaten, und zwar sowohl im inneren Leben, wie im Ver-

---

Wesen der hier besprochenen Erscheinung in Einzelentschlüssen sieht, die gleichmäßig wiederkehren, aber doch nur von Fall zu Fall erfolgen, also nur erfahrungsmäßigen Anhalt für die weitere Gestaltung in gleichen Fällen liefern (vgl. S. 27, 123, 149). Ferner wird sich aus seinen Beispielen folgern lassen, daß er dem zur Annahme vom Recht wesentlichen Gemeinschaftswillen (Staats- und Staaten-Willen) den in der tatsächlichen Handhabung zum Ausdruck kommenden Willen einzelner Subjekte, einzelner Staaten und einzelner Lebenskreise innerhalb eines Staats, insbesondere einzelner Staatsorgane entgegensetzt, die, wie die Gnadeninstanz in der Justiz, so gut wie ausschließlich zur Normierung der Einzelverhältnisse in gewissen Richtungen berufen sind und in ihren regelmäßig befolgten Maximen leicht den Anschein einer allgemeinen Rechtsregel hervorrufen können, während es sich immer nur um eine bloß tatsächliche und als solche im Gegensatz zu einem geltenden Rechtssatze stehende Übung handelt. Dem wird man nicht entgegenhalten dürfen, daß er vielfach den Richterspruch als dem Rechtssatze gleichwertig behandele, insbesondere wo er den Mangel des Völkerrechts in dieser Hinsicht hervorhebt (vgl. S. 187, Anm. 2 mit Anführungen); vielmehr erscheint gerade hier der Richterspruch überall auf einer Stufe mit der tatsächlichen, nicht rechtlichen, Beeinflussung des Völkerverkehrs durch die dafür erheblichen Umstände (res mutatae, res sic stantes). Als Zwischenglied zwischen den beiden Mächten, Recht und Tatsachen, erscheint allerdings die behördliche Handhabung da, wo nach der Auffassung des Verfassers neben dem Rechtssatz für die sämtlichen Staatsunterworfenen eine besondere rechtliche Anweisung zur Abweichung davon für die Behörden besteht, die den Tatsachen bis zu einem gewissen Grade Rechnung trägt, wie im Falle der Verjährung — eine Erscheinung, die aber naturgemäß auf das innerstaatliche Leben beschränkt bleibt, dem Völkerrecht fremd ist (vgl. S. 106 f., 203). D. H.]

[1] S. 209, 216.

einseitigen Rechtswissenschaft verteidigt werden muß. Sie ist die Grundlage einer Rechtslehre, die das Recht am gebührenden Platze in die Gesamtheit der im menschlichen Gemeinschaftsleben, zumal im Staatsleben wirksamen Faktoren einordnet, der empirisch-sozialen, sozialdynamischen Rechtslehre.

Piererache Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

Staats-

und

völkerrechtliche Abhandlungen.

Begründet

von

Dr. Georg Jellinek und **Dr. Georg Meyer,**

herausgegeben

von

Dr. Georg Jellinek und **Dr. Gerhard Anschütz,**

Professoren der Rechte in Heidelberg.

VI. 2. Das parlamentarische Interpellationsrecht. Rechtsvergleichende und politische Studie von Dr. Hans Ludwig Rosegger.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1907.

Das parlamentarische

Interpellationsrecht.

Rechtsvergleichende und politische Studie

von

Dr. Hans Ludwig Rosegger.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1907.

Piererscher Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

Vorwort.

Die Darstellungsart, die dieser Arbeit zugrunde liegt, setzt sich aus zwei Elementen zusammen: aus einem juridischen und einem politischen; eine rein rechtliche, oder eine rein politische Behandlung des Themas wäre weder dem Geiste noch der theoretischen und praktischen Bedeutung des parlamentarischen Interpellationsrechtes gerecht geworden, denn sein Wesen beruht in allen Parlamenten nicht nur auf Rechtsnormen, oder der Interpretation von solchen, und auf Geschäftsordnungsbestimmungen, sondern auch auf teilweise ungeschriebenen Regeln welche die Bedürfnisse der Praxis zeitigten. Die Notwendigkeit, alle diese verschiedenen Quellen zu berücksichtigen, bestimmte die Art der Darstellung.

Die Abhandlung zerfällt in zwei Teile; der erste allgemeine erörtert den Charakter des Interpellationsrechtes, sein Werden, seinen Ausbau und seine zeitlich und örtlich wandelbaren Erscheinungsformen und streift den „Zweck“ der Institution; der zweite besondere Teil bringt das Interpellationsrecht einzelner parlamentarischer Kammern für sich abgeschlossen zur Darstellung.

Die in konstitutionellen Staaten in Kraft stehenden Normen und Gewohnheiten, die sich auf das Interpellationswesen beziehen, fanden nicht durchwegs gleiche Berücksichtigung; die für uns historisch wichtigeren und praktisch bedeutsameren wurden in den Vordergrund gerückt, und überdies war der Arbeit durch das dem Autor zugängliche

Material, wie es Theorie und Praxis liefern, eine gewisse Grenze gezogen.

Ohne daß diese Arbeit daher auf Lückenlosigkeit Anspruch erheben könnte, dürfte sie doch auch anderseits keine wichtige Seite des Stoffes gänzlich vernachlässigt haben.

Aufrichtigen und wärmsten Dank für wertvolle Ratschläge und stets hilfsbereite Unterstützung dieser Arbeit schuldet der Verfasser Herrn Geheimrat Professor Georg Jellinek, und ebenso fühlt er sich verpflichtet, Herrn Professor Franz Hauke und Herrn Dr. Karl Neisser für die liebenswürdige Förderung zu danken, die sie dieser Studie angedeihen ließen.

Dr. H. L. Rosegger.

Heidelberg, im Frühling 1907.

Inhaltsverzeichnis.

A. Allgemeiner Teil.

B. Besonderer Teil.

Abkürzungen.

Abg.H. = Abgeordnetenhaus;

Bericht des Abg.H. = Bericht des Geschäftsordnungsausschusses über die Anträge ... betreffend die Änderung der G.O. des Abg.H.; 1729 der Beilagen zu den stenogr. Protokollen des Abg.H.; XVII. Sess. 1903;

Bericht des H.H. = Bericht der Spezialkommission zur Beratung des Antrages des Fürsten Schönburg, betreffend die Abänderung des Ges. vom 12. Mai 1873, R.G.B. 94, über die G.O. des Reichsrates; 247 der Beilagen zu den stenogr. Protokollen des H.H. XVII. Sess. 1905;

G.O. = Geschäftsordnung;

G. ü. d. R.V. (Gesetz über die Reichsvertretung) = Ges. vom 21. Dezember 1867 R.G.B. 141, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 abgeändert wird;

H.H. = Herrenhaus;

I.R. = Interpellationsrecht;

Regierungsvorlage = Regierungsvorlage, wonach das Ges. vom 12. Mai 1873 R.G.B. 94 in betreff der G.O. des R.R. abgeändert werden soll; 2552 der Beilagen zu den stenogr. Protokollen des Abgeordnetenhauses; XVII. Sess. 1906;

R.R. = Reichsrat;

R.T. = Reichstag; daher z. B. D.R.T. = Reichstag des Deutschen Reiches;

T.O. = Tagesordnung.

A. Allgemeiner Teil.

1. Wesen und Zweck des Interpellationsrechts.

Um das Wesen der Begriffe „Interpellation“ und „Interpellationsrecht“ zu durchdringen, um es von dem ähnlich gearteter parlamentarischer Einrichtungen — der Anfragen, Petitionen, Resolutionen — zu scheiden, müssen seine typischen, essentiellen Merkmale hervorgehoben werden.

Allerdings darf die Erledigung einer Vorfrage nicht übergangen werden, von deren Beantwortung es abhängt, ob es überhaupt möglich ist, die in den verschiedenen Kammern in Geltung stehenden Interpellationsrechte einer vergleichenden Darstellung zu unterziehen; diese Vorfrage lautet: Existieren solche erwähnte „typische und essentielle Merkmale“? Hat das Interpellationsrecht in allen den parlamentarischen Kollegien, in denen es in Kraft steht, tatsächlich eine im Kern gleichartige Gestaltung und einen überall vorhandenen Grundstock derselben charakteristischen Eigenschaften?

Es ist ja auch denkbar — auf manchen anderen Gebieten ist ein konformer Vorgang zweifellos zu konstatieren —, daß unter die Begriffe „Interpellation“ und „Interpellationsrecht“ völlig von einander abweichende Institutionen subsumiert werden, denen schließlich nichts als der Name und nur dieser gemeinsam ist.

Dagegen bleibt es für diese Untersuchung gleichgültig, wenn Einrichtungen, die sich auf Grund des noch fest-

zustellenden Wesens der Interpellation als solche charakterisieren, in einschlägigen Gesetzen, in sonstigen Bestimmungen oder im parlamentarischen Jargon mit einem individuellen Namen bezeichnet werden. Es kommt nicht auf die Benennung, sondern auf den Gehalt der Institution an. Gleichfalls ohne Bedeutung wird es sein, wenn in manchen parlamentarischen Kollegien besondere Gruppen von Anfragen mit unter dem Titel „Interpellation“ registriert sind, ohne daß diese Gruppen alle deren typische Merkmale an sich tragen; für eine vergleichende Darstellung ist es irrelevant, ob die Grenzen eines Begriffes bald weiter bald enger gezogen sind.

Tatsächlich gibt es in jedem Parlamente ein besonders qualifiziertes Fragerecht von Mitgliedern der Kammer oder von der Kammermehrheit an einen genau bestimmten Personenkreis [1], dem allgemein markante Eigenschaften inhärieren, so daß es sich namhaft von sogenannten „einfachen Anfragen“ unterscheidet und es nicht nur gerechtfertigt, sondern geradezu ein Gebot der klärenden Notwendigkeit ist, es mit einem eigenen Ausdruck zu versehen.

Trotz der Gemeinsamkeit der Grundelemente, die das Interpellationsrecht bilden, zeigt dieses im übrigen auf der Verschiedenheit der Parlamente basierende Eigenheiten, die es in jedem Kollegium doch noch zu einem Individualgebilde stempeln.

Somit sind die Voraussetzungen für eine vergleichende Untersuchung gegeben: Einheit der Gattung und Spezialität des Individuums [2].

---

[1] Sogar die Constitution ottomane, promulgée le 7. Zilhidjé 1293 (23. Dezember 1876) — ein Verfassungsversuch in der Türkei — statuierte in Art. 37 u. 38 die politische Verantwortlichkeit der Minister und deren Pflicht, der Deputiertenkammer auf gestellte Anfragen Antwort zu erteilen. Annuaire de législation étrangère, 1877, S. 707 ff.

[2] Über die Spezialität des I. R. in den verschiedenen parlamentarischen Kollegien sagt Esmein, Éléments de droit constitutionnel français et comparé; 3. Aufl., S. 813: „. . . le système de questions et des interpellations est un produit de l'histoire et de la pratique et, par suite, chaque Parlement l'a modelé selon son génie et ses besoins.“

Daß dieser allen Interpellationsrechten zugesprochene gemeinsame Charakter auch wirklich vorhanden und nicht nur die Ausgeburt einer theoretisch wuchernden, systemisierungslüsternen Phantasie, die mit Vorliebe kategorisierend und uniformierend im Widerspruch mit der Wirklichkeit arbeitet, ist, läßt sich leicht auch aus der Genesis des Interpellationsverfahrens nachweisen. Sein Typus verdankt zwei Ursachen, die sich teils unterstützten, teils ergänzten, seine Entstehung:

a) der Nachahmung und
b) den gleichen Bedürfnissen.

a) Die Nachahmung.

Wenn man bedenkt, welche ereignisschwere und katastrophenreiche Entwicklung der Ausgestaltung die Staaten auf dem Kontinente durchmachten, wie sie — allen voran das zentralgelegene deutsche Reich — den weiten Schauplatz für blutige Kämpfe und Kriege boten, landfremde wüstende Heere gegen andere landfremde sengende Armeen streiten sahen, während England über ein halbes Jahrtausend im eigenen Stammlande keinen Feind — außer sich selbst — zu bekriegen hatte, wenn man ferner bedenkt, daß dadurch auch das englische Verfassungswesen eine zwar nicht konflikt- und sturmlose, für den Rückblickenden aber immerhin *organische* Entwicklung hinter sich hat, so kann es nicht wundernehmen, daß seit der Herrschaft des Absolutismus in West- und Mitteleuropa die Blicke aller „liberal“ Denkenden, in der Suche nach berühmten Mustern, unwillkürlich über den Kanal schweiften, und die utopistischen Köpfe der Reformer in Überschätzung der Rechtsnormen und deren Einfluß auf die Gestaltung des Tatsächlichen eine Nachahmung englischer Organisationsformen forderten und empfahlen.

England schien und scheint manchem heute noch das Eldorado, das strahlende Vorbild, das man auch verfassungsrechtlich nachahmen müsse.

Und in der Tat: englische Ideen, englische Systeme zogen über den Kanal nach Osten, genau wie sie vorher über das Weltmeer nach Westen gesegelt; sie wurden akzeptiert und imitiert.

Natürlich konnte von einer sklavischen Nachahmung keine Rede sein, denn erstens kannte man das Urbild zu wenig und zweitens bedurfte das Übernommene gewisser durch die Verhältnisse der Rezipienten bedingter Veränderungen, die oft vielleicht in zu geringem Ausmaße, jedenfalls jedoch zu theoretisch-rationalistisch vorgenommen wurden.

Das Frankreich der Revolution schritt mit der Rezeption an der Spitze, der übrige Kontinent, sowie und soweit er konstitutionellen Einflüssen zugänglich, folgte nach und akzeptierte das angelsächsische Vorbild in romanischer Form, die nun jeder Staat für sich abermals, entsprechend seiner Vergangenheit und seiner Gegenwart, ummodelte — und diese Verfassungsurkunden und Verfassungsgesetze, die zumeist unter dem Dröhnen revolutionärer Strömungen geboren wurden, übten aufeinander Wechselwirkungen aus; man kopierte einander.

Es läßt sich im einzelnen gar nicht mehr oder nur in groben Umrissen konstatieren, was in einer Verfassung „urwüchsig" das Produkt eigener sozialer Kräfte ist, und was fremden Organisationen entliehen wurde. Und nicht nur gewichtige Organisations**grundsätze** waren es, die ein Staat von einem anderen Staat, uneingedenk, daß es auch auf dem Rechtsgebiete keine absoluten Werte gibt, annahm, sondern auch Nebenbestimmungen, Geschäftsordnungen[1], unter anderem: Das Interpellationsrecht.

---

[1] So z. B. hat auch das englische Unterhaus, als es nach der ersten Reformbill an eine Umgestaltung seiner G.O. ging, Informationen über das Verfahren in der französischen Kammer und im Repräsentantenhaus der Union eingeholt. (Redlich, Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus, 1905 Seite 106) vergl. bezügl. ähnlicher Vorgänge ferner Plate, die Geschäftsordnung des preußischen Abgeordnetenhauses, 2. Aufl. S. 3; ebenso die „Regierungsvorlage" betreffs Abänderung des G.O.Ges. für den österr. R. R.

Dieses Wandern des Interpellationsrechts von Parlament zu Parlament, das Aufbauen einer Kammer auf den Erfahrungen einer andern Kammer, das Nachahmen fremder Formulierungen sind die eine Ursache für die Wesensgleichheit der Interpellationsrechte in den parlamentarischen Kollegien.

Tiefer und bedeutsamer liegt die zweite Wurzel der Homogenität. Gleiches erzeugt Gleiches — der Satz gilt auch für das Werden sozialer Erscheinungen und das Interpellationsrecht bedingten in den Kammern auch

b) die gleichen Bedürfnisse.

Rezipieren, indem anderswo sich bewährende Einrichtungen übernommen werden, d. h. daß etwas in Form eines Gesetzes oder einer andern Vorschrift als geltende Norm bezeichnet wird, ist ein formaler Vorgang, der von Einfluß auf die Praxis sein kann, aber nicht sein muß. Nur dort, wo die Verhältnisse, die Vorbedingungen derart sind, daß die rezipierten Regeln ihnen entsprechen, da geben diese ihr leeres Papierdasein auf und werden lebendes geübtes Recht, sonst fristen sie in einem Archiv ein Scheindasein ohne Kraft und reale Bedeutung.

Ein derartiges blutleeres Jammerdasein war dem Interpellationsrecht nicht beschieden, im Gegenteil: seine Übung zeigt sogar die unbestrittene Tendenz, die ihm gezogenen Schranken zu durchbrechen, seine Machtsphäre über das Maß und die Grenzen hinaus zu erweitern, die ihm seine Urheber oder Rezipienten zugedacht hatten.

Das hängt innig zusammen mit dem Streben der Parlamente, ihre Kompetenz auszuweiten und besonders die ihnen auf den mannigfachsten Gebieten zustehenden Kontrollbefugnisse auszudehnen. Wer zur Kontrolle berufen, bedarf Informationsmittel; nur wer die besitzt, kann Aufsicht, Kritik üben und Interpellationen sind geeignet, über Regierungsakte authentische Aufklärungen durch die Regierung selbst zu erlangen. Das Informationsbedürfnis, um

die Aufgaben des parlamentarischen Wirkungskreises erfüllen zu können, ist die zweite überall fließende Quelle des Interpellationsrechts.

Nachahmung und gleichartige Bedürfnisse zusammenwirkend, einander in Form und Inhalt ergänzend, waren es also, die für jede Kammer ein Interpellationsrecht schufen und sie zeugten Institutionen, die allgemein durch essentielle Merkmale charakterisiert sind, ohne des individuellen Ausbaues für die Anwendung zu entbehren.

Betrachtet man die Interpellationen, wie sie in den Parlamenten gestellt werden und greift das in die Augen Fallende heraus, so kann man sagen: man versteht unter ihnen im parlamentarischen Leben besonderen Formen unterworfene Anfragen einer Kammer an die Regierung, Akte derselben betreffend, die nicht Gegenstand der geführten Verhandlung sind noch damit zusammenhängen müssen. Diese Anfragen und ihre Erledigung genießen eine bevorzugte Behandlung in der Geschäftsführung des Kollegiums.

Bisher wurde der Zweck des Interpellationsrechts nur gestreift.

Alle Institutionen staatlicher und nichtstaatlicher Natur dienen Zwecken; keine ist also zwecklos gedacht und das Zweckstreben des Menschen geht sogar soweit, daß er auch allen natürlichen Erscheinungen eine ihnen innewohnende Zielstrebigkeit imputiert.

Wenn aber auch einerseits anerkannt werden muß, daß kein Ding, keine Organisation, soweit sie sich auf menschlichen Willen ganz oder teilweise zurückführen lassen, einfach geschaffen wurden, um existent zu sein, sondern mit ihnen immer äußere Erfolge angestrebt werden, so fällt doch anderseits die überall konstatierbare Tatsache auf, daß im Laufe der Zeit die Zwecke einer und derselben Einrichtung wechseln, daß dieselben Einrichtungen von den verschiedenen Faktoren, die sich ihrer bedienen, verschiedenen Endzwecken dienstbar gemacht werden.

Nicht einmal das einfachste und primitivste ist, in der Grundbedeutung des Wortes, so „einfältig", daß es nur zu einem Ende führen könnte.

In diese Wandelbarkeit der Zwecke unserer Institutionen greift die systemisierende nach Vereinheitlichung und Einheit tastende menschliche Ratio ordnend und ändernd ein und sucht für jedes Ding einen spezifischen Zweck zu ergründen, um das Ergebnis dieser rein theoretischen Arbeit als das einzig „richtige" hinzustellen.

Der Vorgang dieser spekulativen Tätigkeit nimmt seinen Anfang mit Vorliebe bei der Entstehung einer Tatsache, unterläßt es zumeist, zu untersuchen, ob sie bewußt oder unbewußt entstand, nimmt ersteres gewöhnlich kritiklos an, und aus den herausgeklügelten Motiven ihres wirklichen oder vermeintlichen Urhebers wird ihr Zweck abgeleitet. Ganz abgesehen von den Irrtümern über die Ursachen vieler Erscheinungen, können solchen Untersuchungen besonders noch zwei Fehler zu Grunde liegen: erstens wird oft angenommen, der Zweck einer Sache stehe unwandelbar fest und sei aus ihrer Genesis zu erkennen, und zweitens, daß jedes Ding nur einen Zweck habe. Und trotzdem müssen wir mit unserem linearen stets einseitig funktionierenden Denken, um dem Probleme näher zu treten, bewußt in den gleichen Fehler verfallen, indem wir für Einrichtungen, dem Gebote der Praxis folgend, einen Hauptzweck festzustellen trachten und daneben Nebenzwecke anerkennen, ohne uns darüber zu täuschen, damit objektiv allerdings unhaltbare, doch subjektiv zu rechtfertigende Werturteile ausgesprochen zu haben.

Betrachten wir die parlamentarischen Interpellationen und fragen wir nach ihrem *Zweck*, so können wir keine eindeutige Antwort darauf geben, sondern die Beobachtung zeigt uns, daß sie als Mittel zu verschiedenen Zielen benützt werden.

In die Augen springend ist ein Informationszweck; ja auch rein logisch betrachtet scheint es so selbstverständlich,

daß mit einer Frage eine aufklärende Antwort gefordert wird.

Tatsächlich ist dem nicht *immer* so; man braucht nur z. B. einen Blick auf die Interpellationen des öst. Abg.H. im Verlaufe des letzten Jahrzehntes zu werfen, um mit Deutlichkeit wahrzunehmen, daß diese vielfach keine Informationen anstreben, sondern ohne ernstlich auf eine Äußerung des Interpellierten zu reflektieren, obstruktionistische Zwecke verfolgen. Anderseits gibt es wieder Interpellationen, die man als „bestellte“ bezeichnen kann; Minister wünschen es, sich in einer Kammer über bestimmte Angelegenheiten zu äußern und Anlaß dazu sollen Fragen aus der Mitte des Hauses selbst geben. Der Bericht ist in erster Linie vielleicht nicht einmal für die Kammer, noch für die breite Öffentlichkeit bestimmt, sondern an gewisse Kreise gerichtet, ein Programm, eine Mahnung enthaltend. Interpellationsbeantwortungen über auswärtige Angelegenheiten tragen nicht selten die Adresse an das Ausland, ihr Charakter ist ein diplomatischer.[1]

Bei dem heutigen Stande des Interpellationswesens wird man weder die Unterstützung eines ministeriellen Äußerungsbedürfnisses noch viel weniger aber die Verschleppung der parlamentarischen Arbeit praktisch als dessen Hauptzweck bezeichnen, obschon nicht geleugnet werden kann, daß im gegebenen Falle das eine oder das andere allein angestrebt wurde.

Wir beschränken uns zuvörderst darauf, Interpellationen als ein wichtiges parlamentarisches Informationsmittel zu betrachten.

Aus den einfachen Anfragen erwachsen, haben sie mit diesen den Typus der Frage gemeinsam; solche einfache Anfragen werden im Laufe einer Verhandlung gestellt, nehmen Bezug auf den gerade vorliegenden Gegenstand der T.O. und sind — Seydel nennt sie ein natürliches Recht

---

[1] S. auch *Redlich* a. a. O., S. 513.

eines Parlamentes — der selbstverständliche Ausfluß gemeinsamer Beratungen, um sich über die Ansichten anderer, nicht nur etwa der Regierung zu orientieren.

Unbeschadet der staatsrechtlichen Auffassung der Volksvertretungen als Organe des Staates, in dessen Interesse sie Aufgaben im zugewiesenen Wirkungskreise zu erfüllen haben, stehen sie der Regierung wirtschaftlich doch immer als Gegenpartei gegenüber und Adolf Wagner[1] bezeichnet die Regierung bei der Budgetfeststellung als Partei des Angebotes, das Parlament als die der Nachfrage. Dieses Verhältnis, das im ständischen Staate zu direktem Handel um materielle und immaterielle Werte zwischen Staat und Ständen führte, ist auch heute trotz mancherlei geänderter Auffassungen und Formen tatsächlich noch nicht geschwunden. Bemerkenswert ist diesbezüglich ein im englischen Unterhause[2] bis 1857 geübter Usus, wonach, wenn in den Ausschüssen in Fragen der Geldbewilligung insofern ein Streit herrschte, als es sich um eine größere oder kleinere Summe handelte, zuerst über die Gewährung der kleineren Summe abgestimmt wurde, und man den Zweck dieser Regel damit erklärte, dem Volke die Lasten so leicht als möglich zu machen. Auf das Staatsinteresse scheint weniger Rücksicht genommen worden zu sein.

Überall, wo es sich um Verlangende und Gewährende handelt, sind Aussprachen, Debatten, Anfragen und Antworten ein natürliches Requisit der Verhandlungen und der Verständigung; parlamentarische Kollegien nehmen für sich hierin keine Ausnahme in Anspruch; die Aufgaben ihres Wirkungskreises machen sie auch für einschlägige Anfragen kompetent. Diese Kompetenz bedarf weder einer Bestätigung durch ein Gesetz noch durch die Geschäftsordnung, eben-

---

[1] Finanzwissenschaft, 3. Aufl. 1883, I., S. 70.

[2] May, das englische Parlament und sein Verfahren; aus der 4. Auflage des Originals übersetzt und bearbeitet von Oppenheim 1860; S. 477.

sowenig wie z. B. die Befugniß zu debattieren[1]. Anfragen im Laufe einer Verhandlung kamen und kommen überall vor und unterliegen zumeist keiner besonderen Formvorschrift[2]. Eine Äußerungspflicht des Befragten korrespondiert nicht mit ihnen. Eine solche existiert nur dort, wo die Anfragebefugnis ausdrücklich Anerkennung in der G.O. fand; so ist es zum Beispiel gemäß § 67 G.O. des öst. Abgh. jedem Abgeordneten gestattet, „Anfragen", die hier nicht gerade glücklich auch als „Interpellationen" bezeichnet werden, an den Präsidenten des Hauses und an die Vorsitzenden der Abteilungen und Ausschüsse zu richten[3]. Die normative Anerkennung eines formlosen „Fragerechts" ist gleichbedeutend mit der Begründung einer Äußerungspflicht für den Befragten.

Verschieden davon sind Anfragen zu behandeln, die an die Regierung gerichtet sind und auf Angelegenheiten Bezug nehmen, deren Behandlung augenblicklich nicht Gegenstand einer parlamentarischen Durcharbeitung ist. Es liegt an und für sich weder im allgemeinen noch im Interesse der Regierung oder des Parlamentes, es jedem Mitgliede des Hauses anheimzugeben, vom Verhandlungsthema abirrende Fragen an die Minister zu richten. Ohne Beschränkung auf den Verhandlungsgegenstand ist keine geordnete Geschäftsführung möglich und überall ist dafür gesorgt, daß überflüssige Abschweifungen vermieden werden[4].

Allmählich und nicht ohne Widerstreit wurde dem

---

[1] Allerdings werden zu verschiedenen Zeiten solche „Befugnisse" bezgl. ihrer Tragweite recht abweichend interpretiert; 1593 faßte der Kanzler die „Redefreiheit" des englischen Unterhauses als Privileg „ja" oder „nein" zu sagen auf (Redlich a. a. O. S. 54).

[2] Ausnahmen kommen vor. Vgl. u. a. Brusa, Das Staatsrecht des Königreichs Italien, 1892, S 166 f.

[3] Bezügl. ähnlicher Anfragen in England vgl. Th. E. May, Parliamentary Practice, 11. Ed. 1906, S. 247 ff.

[4] Vgl. G.O. D.R.T. § 46; Preuß. Abgh. § 48; Öst. Abgh. § 56; S. auch May, a. a. O. 11. Ed. S. 324.

englischen Parlamente die Kompetenz zuerkannt, Minister auch über Angelegenheiten zu interpellieren, die mit den Materien der Verhandlung keinen Zusammenhang aufwiesen. Der erste Ansatz zu einem solchen der Kontrolle dienenden außerordentlichen Informationsmittel war in dem Augenblicke gegeben, als das Parlament sich für kompetent ansah, darüber zu wachen, daß die von ihm bewilligten Gelder auch für den von ihm anerkannten Zweck benutzt wurden. Unter Richard II (1377—1399) drang das Parlament mit seinem Anspruch, Kenntnis von der Verwendung bewilligter Gelder nehmen zu können, durch, doch fand die Forderung noch nicht prinzipielle Anerkennung[1]. In der Folgezeit wurde das System der Spezialität des Budgets mehr und mehr anerkannt, so daß es heute als sine qua non eines geordneten Staatshaushaltes erscheint. Um aber festzustellen, ob die Regierung die bewilligten Summen im Sinne des Parlaments verwende, mußte die Möglichkeit gegeben werden, sie zu kontrollieren. An die Seite einer Geldmanipulationskontrolle trat allmählich die zu einem Rechte sich verdichtende Übung, auch über die gesetzliche Zulässigkeit und praktische Zweckmäßigkeit der Staatsverwaltung überhaupt zu wachen. Ein hervorragendes Mittel dazu konnte durch direkte Anfragen an die Regierung über ihre Akte geschaffen werden, und zwar auch durch Anfragen, die nicht auf einem inneren Zusammenhang mit den Geschäften der Tagesordnung fußen, sondern nach Bedarf unabhängig und getrennt von diesen gestellt werden können[2].

---

[1] Gneist, das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen, 2. Aufl., S. 157.

[2] Die „T.O." als Arbeitspensum des Hauses mit dem Verbot der Vermischung von Debatten verschiedener Gegenstände entstand im englischen Parlament am Anfang des 17. Jahrhunderts, wodurch Berechtigungen, in einzelnen Fällen von ihr abzuweichen, erst die rechte Bedeutung bekamen, aber in der Folgezeit gibt es wieder Epochen, die streng geregelte Tages- und Arbeitsordnungen nicht kennen (Redlich a. a. O., S. 65; 84 f.).

Daß das englische Parlament erst im Jahre 1721 eine offiziös beglaubigte Interpellation im Oberhause aufweist und selbst heute noch kein streng akzentuiertes Interpellationsrecht besitzt, hat seinen Grund auch in den sonst ihm zu Gebote stehenden Informations- und Kontrollbehelfen, wie sie auf dem Kontinente in gleich wirksamer Weise nicht zur Ausbildung gelangten. Durch die Schaffung mittelalterlicher Schatzkollegien und später der modernen Rechnungshöfe sind eigene Instanzen in die staatliche Organisation eingetreten, deren Aufgabe die Kontrolle der Ausgaben war, bzw. ist; seitdem fällt den parlamentarischen Kollegien bezüglich der übrigen Verwaltungstätigkeit zu, zu untersuchen — nicht nur ob diese sich gesetzmäßig, sondern auch, ob sie sich zweckentsprechend abwickelt.

Die direkte parlamentarische Kontrolle hat somit ihren Wirkungskreis allmählich verschoben. Antworten der Regierung auf Anfragen über von ihr vollzogene Akte bieten nun allerdings nicht das einzige Material, welches die Kontrolle unterstützt, denn daneben stehen den Kammern und ihren Mitgliedern noch zahlreiche andere Informationshilfen zu gebote; man denke nur an die Presse, an Enqueten, an private Erkundigungen und dergl., aber fast überall wird die direkte Zuredestellung der Minister am kürzesten und klarsten zum Ziele führen und es entbehrt nicht eines gewissen Interesses, zu sehen, wie hoch von manchen das Interpellationsrecht eingeschätzt wird. In Zola's Roman „Das Geld“ [1] findet sich z. B. folgende Stelle: „Großen Eindruck hatte eine Reihe von Aufsätzen in betreff des Dekretes vom 19. Januar 1867 gemacht, welches die übliche Adresse an den Kaiser durch das Recht der Interpellation ersetzte — eine neue Konzession des der Freiheit zuschreitenden Kaisers.“ — Das englische Parlament mit seiner Zuständigkeit, Zeugen — unter Umständen sogar beeidete Zeugen — vor die Schranken eines jeden Hauses

[1] Deutsche Verlagsanstalt 1891, II. Band, S. 46.

zu rufen[1] oder sich auch von Behörden Urkunden direkt vorlegen zu lassen[2], ist, ganz abgesehen von der besonders intimen Stellung, die das Ministerium zur Majorität einnimmt, bei weitem weniger bemüßigt, zu interpellieren als die kontinentalen Kammern, deren offizieller Verkehr nach außen zumeist auf ein gewisses Minimum beschränkt ist[3]. Aber weder das englische Parlament[4] mit seinem relativ spät entwickelten Interpellationsrechte noch der auf diesem Gebiete staatsrechtlich schneller vorgeschrittene Kontinent konnten es ohne weiteres, wie sie es bei einfachen Anfragen tun, dem Einzelnen überlassen, durch Interpellationen, deren Gegenstand nicht der Verhandlungsgegenstand ist, den geordneten Lauf der Geschäftsführung, der regelmäßigen Arbeit, zu unterbrechen und damit zu verzögern. Deshalb ist überall die Zulässigkeit von Interpellationen an die Einhaltung genau fixierter Formvorschriften gebunden, die bald in höherem bald in geringerem Maße die Eignung besitzen, ohne die Kontrolle der Regierungsakte überhaupt zu verhindern, doch den geordneten Arbeitsgang eines Hauses zu gewährleisten.

Und dieser Kontrollecharakter der Interpellationen überwiegt an Bedeutung derart alle anderen von einzelnen oder Fraktionen angestrebte Zwecke, daß die Kontrolle als Zweck einer Interpellation Katexochen aufgefaßt werden kann, dem erst an zweiter Stelle das einfache Begehren nach Information an die Seite tritt[5].

Auch der gewöhnliche Sprachgebrauch verleiht schon dem Worte „interpellieren" den bedeutungsvollen Beigeschmack einer kritischen Tätigkeit, ja vielleicht sogar eine Nuance

---

[1] Heute werden Zeugen nur mehr durch Komitees vernommen. Redlich a. a. O., S. 456 f.

[2] Redlich a. a. O., S. 293 f.

[3] G.O. Ges. § 8 d. öst. R.R. (§ 30 G.O. d. öst. Abgh.).

[4] Redlich a. a. O., S. 235 f., Anm. 2: Während des südafrikanischen Krieges wurden im Jahre 1901 aber dennoch 7180 Interpellationen eingebracht und beantwortet! Die Bedeutung und das Ausmaß des englischen Interpellationsrechts wird häufig unterschätzt.

[5] Vergl. S. Low, The governance of England, 2. Aufl. S. 98 f.

von Mißtrauen und Unwillen über das Nichtverständigtsein in einer Angelegenheit oder über die Angelegenheit selbst. Und dieser Unterton klingt auch in den Ruf vieler parlamentarischer Interpellationen und nur dieser rechtfertigt es, wenn letztere im deutschen Reichstag[1] als „schweres Geschütz" bezeichnet wurden, eine Benennung, die, falls Interpellationen zuvörderst dem Stillen eines anerkennenswerten Wissensdurstes allein dienen würden, gerade nicht sonderlich glücklich gewählt wäre.

In Kammern, wo die gesamte Geschäftsführung verwahrlost, verlieren auch die verschiedenen Einrichtungen ihren eigentlichen Charakter; Interpellationen beginnen außerparlamentarische Ziele zu verfolgen, ihre große Zahl und der Inhalt zeigen, daß ernstlich auf eine Erledigung nicht reflektiert wird und mit der Einbringung der gewünschte Erfolg schon erzielt ist, nämlich Zeitgewinnung oder Zeitverschwendung, Immunisierung der dem objektiven Verfahren zum Opfer gefallenen Drucksachen oder lokalpatriotischer Wählerfang. Andere parlamentarische Kollegien dagegen, die konsequent daran arbeiten, die Grundvesten ihres Bestandes zu verstärken, ihren Einfluß auf die Gestaltung des Staatswillens zu heben oder ihren Wirkungskreis zu erweitern, erblicken in den Interpellationen ein mächtiges Kontrollmittel, dessen Abschwächung durch übertriebene Anwendung vermieden werden muß. Auch Staaten mit parlamentarischem Regime betrachten das Interpellationsrecht mit großer Wertschätzung, obschon die Mehrheit den Ministern politisch verwandt und daher durch die Bande des Vertrauens mit ihnen verbunden ist; natürlich legt hier ebenfalls die Minderheit mit ihrem immanenten oppositionellen Mißtrauen auf die Kontrollbefugnisse den entschiedensten Wert[2].

---

[1] Session 90/92 Stzg. 135. Stenogr. Prot. 3254 C.

[2] Vergl. Redlich a. a. O. S. 236, wo eine diesbezügl. Äußerung des 1902 in der Opposition stehenden Campbell-Bannermann angeführt ist; (ferner S. 513.) aber die Regierung hat eine solche Macht

Aus dem hier gekennzeichneten Kontrollzwecke der Interpellationen geht theoretisch die Scheidung zwischen ihnen und den Anfragen, den Petitionen und Resolutionen klar hervor.

Anfragen entbehren des kritischen Charakters; Petitionen sind Bitten oder Beschwerden des Parlamentes oder an das Parlament, die von diesem an die Regierung allenfalls weitergeleitet werden[1]; Resolutionen stellen sich entweder als Beschlüsse dar, welche die Regierung beeinflussen sollen, oder sind das Resultat von Beratungen in Beschlußform.

In der Praxis fließen die Zwecke mancher dieser Einrichtungen hie und da vielleicht ineinander, zum mindesten aber bleiben ihnen die verschiedenen äußeren Formen als trennendes formales Kennzeichen inhärent.

2. Gegenstand der Interpellationen.

Die Betrachtung des Wesens und des Zweckes des Interpellationsrechtes berührte schon mehrmals das Problem des Interpellationsinhaltes; aber es restiert noch eine spezielle Untersuchung, welche Fakten, Tatbestände, Aktionen und Verhältnisse, Anfragen zugrunde gelegt werden können, so daß diese als gesetzmäßige Interpellationen erscheinen.

Eine Umgrenzung des Gebietes, worüber die Regierung interpelliert werden kann, ist nicht nur für jene Parlamente wichtig, deren Vorsitzender, oder deren Plenum jene Interpellationen zurückzuweisen vermag, die den gestellten Anforderungen nicht entsprechen, sondern eine Umgrenzung ist für jede Kammer von großem Werte, da Anfragen zu denen sie oder ihre Mitglieder als nicht kompetent angesehen werden, unbedingt vom Interpellierten ad acta gelegt werden dürfen, da sie als gesetzwidrig gelten müssen.

---

erhalten, daß sie sogar die ihr der Gesinnung nach nahestehende Majorität beherrscht, wodurch auch diese gezwungen ist, an ihren Kontrollmitteln strikte festzuhalten.

[1] Das das Interpellationsrecht vielfach berührende Petitions- und Beschwerderecht ist als Gegenstand für eine weitere Arbeit in Aussicht genommen.

Jene Verfassungen, die das Interpellationsrecht selbst nicht erwähnen, enthalten erklärlicher Weise auch keine Bestimmungen über dessen Grundlagen[1]; manche enthalten Normen über beides, Normen, die aber einer gründlichen Interpretation bedürfen. Für das österreichische Parlament sagt § 21 G. ü. d. R.-V.; „Jedes der beiden Häuser des Reichsrates ist berechtigt, die Minister zu interpellieren, in allem, was sein Wirkungskreis[2] erfordert, die Verwaltungsakte der Regierung der Prüfung zu unterziehen . . .“ Dem Sinne nach muß der Ausdruck „in allem was sein Wirkungskreis erfordert“ nicht allein auf den Folgesatz bezogen werden, sondern auch auf den einleitenden, denn Interpellationen sind eben eins von den Mitteln, welche die Prüfung von Regierungsakten ermöglichen. Damit scheint der Gegenstand der Interpellation fest umrissen: er muß in den Wirkungskreis der interpellierenden Kammer fallen; doch türmen sich da neuerlich Schwierigkeiten auf — der „Wirkungskreis“ eines Hauses ist in der Praxis nie so klar, wie Gesetz und zuweilen auch Theorie anzunehmen pflegen. Ferner zeigt das Interpellationsrecht die sichtbare Tendenz, auf den buchstäblich festgesetzten Wirkungskreis eines parlamentarischen Kollegiums ausweitend zu wirken, dessen Zuständigkeit auszudehnen[3].

Die Verfassungen von Hamburg (Art. 65), Lübeck (Art. 45) und Oldenburg (Art. 128 § 2) lassen Interpellationen in „Staats-Angelegenheiten“ zu.

Werfen wir einen Blick auf die Litteratur, so fällt es auf, daß sie zwar in der Behandlung des Interpellationsrechts recht stiefmütterlich zu Werke geht, dafür jedoch

---

[1] Geschäftsordnungsgesetze und selbständige Geschäftsordnungen berühren den Punkt nicht.

[2] Daß der Gegenstand der Interpellation in den Wirkungskreis der Kammer zu fallen hat, sagt ausdrücklich auch § 56 des Landesgrundgesetzes für Schwarzburg-Sondershausen.

[3] Bezügl. des „Wirkungskreises“ vergl. u. a. Hauke, Grundriß des Verfassungsrechtes, S. 53 ff; ferner Ulbrich im österr. Staatswörterbuch von Mischler-Ulbrich II. Band 2. Hälfte 1897, S. 920 ff.

umso großmütiger den Kreis um die Gegenstände zieht, welche Interpellationen zugrunde gelegt werden können. Ulbrich erklärt die gesamte Regierungstätigkeit als Gegenstand der Kontrolle, somit als Gegenstand von Interpellationen; Eyschen[1] und Torres Campos[2] lassen die von ihnen charakterisierten Kammern über alle Angelegenheiten von „öffentlichem Interesse" interpellieren. Der Begriff, „öffentliches Interesse" ist ziemlich vieldeutig; man kann sich vorstellen, daß gewiß äußerst sonderbare Dinge — nehmen wir z. B. die „Verkündigung" eines erdzerstörenden Kometen an — breite Schichten der Bevölkerung zu „interessieren" im Stande sind; dieses Interesse an oben angeführten Kometen, ist sogar nicht einmal ein privates, und doch dürfte es kaum die Eignung haben, in einer Interpellation an die Regierung Ausdruck zu finden, es müßte denn sein, etwa in der Form: „Welche Maßregeln gedenkt der Herr Minister gegen allfällige Ruhestörungen oder Paniken zu ergreifen, die sich aus Anlaß der Furcht vor dem Kometen ereignen könnten . . . .?" So kann bis zu einem gewissen Grade allerdings jede Tatsache zu gerechtfertigten Interpellationen Anlaß geben, aber nicht nur deshalb, weil sie das „öffentliche Interesse" in Anspruch nimmt, sondern weil sie auch eine rechtlich relevante Seite aufweist.

Redlich[3] spricht dem englischen Unterhause die Kompetenz zu, die Regierung über die innere und äußere Politik, über die Landes-, Reichs-, und Kolonialverwaltung, über ihre Absichten und Pläne zu interpellieren, woraus hervorgeht, daß das Interpellations-Material im Unterhause seit dem Jahre 1859[4] eine beträchtliche Erweiterung erfahren hat, ohne daß ein förmliches Gesetz dies dekretierte.

Von der französischen Deputiertenkammer und dem

---

[1] Eyschen, das Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg, 1890 S. 97.

[2] Torres Campos, das Staatsrecht des Königreichs Spanien, 1889 S. 37.

[3] Redlich a. a. O. S. 513. S. auch May, a. a. O., 11. Ed. S. 248.

[4] Vergl. May-Oppenheim a. a. O. S. 268.

Senate sagt Pierre[1], daß alle Interpellationen, welche keinen unkonstitutionellen Charakter tragen, zulässig seien und behandelt an verschiedenen Einzelfällen in Bezug darauf das Problem der Verfassungsmäßigkeit und Verfassungswidrigkeit. Zorn[2] stellt fest, daß der deutsche Reichstag seine kontrollierende Tätigkeit auf alle und jede Sphäre des öffentlichen Lebens erstrecken könne und Laband[3] nimmt an, daß „keine Aufgabe, welche das Reich als der souveräne deutsche Staat zu erfüllen hat, kein Gebiet des nationalen Gesamtlebens, auf welche die Fürsorge des Reichs sich erstreckt“ von „der Teilnahme und Mitwirkung des Reichstages ausgenommen“ sei.

Die wenigen hier skizzierten Ansichten in der Litteratur können leicht zum Glauben verleiten, die Gegenstände der Interpellationen ließen sich überhaupt gar nicht allgemein für alle Parlamente bestimmen, sondern sie müßten für jedes einzelne speziell auf Grund der Verfassung herausgearbeitet werden; das entspricht jedoch nicht ganz den Tatsachen: es ist möglich, prinzipiell jene Gebiete zu charakterisieren, die Interpellationen behandeln können, aber zugleich muß für die einzelnen Kammern darauf hingewiesen werden, daß besondere Gesetze besondere Schranken ziehen können. Die Grenze zwischen verfassungsmäßigen und verfassungswidrigen Anfragen läßt sich allerdings nicht streng und dezidiert feststellen; sie ist wandelbar, von den Ansichten der politischen Strömungen und von der Interpretation der Gesetze durch die verschiedenen Staatsorgane abhängig; gleichwohl liegt jenseits aller Wandelbarkeit ein fester konstanter Kern, auf dem die Interpellationen fußen.

Um den gesetzlich zulässigen Inhalt der Interpellationen zu erkennen, muß von dem Wirkungskreis der parlamentarischen Kollegien ausgegangen werden: Diese sind durch-

[1] Traité de droit politique électoral et parlementaire par Eugène Pierre 2e éd. 1902 S. 793.
[2] Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl. 1895, I. S. 241.
[3] Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Aufl. I. S. 275.

wegs für Akte der Gesetzgebung, Verwaltung und Kontrolle zuständig, doch ist der Umfang dieser Kompetenz verschieden ausgebreitet; es ist auch kein Gebiet, auf dem sich der Staat betätigt, prinzipiell dem direkten oder indirekten Einflusse eines Hauses vollständig entzogen, aber ihm auch kaum eines ausschließlich vorbehalten.

Wenn nun aber auch im Laufe der modernen Entwicklung die gesetzgebende und verwaltende Tätigkeit der Parlamente gesetzlich kaum eine Änderung nennenswerter Art erfahren haben dürften, so nahm doch die Praxis eine tatsächliche Beschränkung der parlamentarischen Arbeiten insofern vor, als sie wohl ziemlich überall den Willen der Regierung gegenüber den Parlamenten stärkte und dieser „Wille" die Tendenz hat, bei der Bildung des „Staatswillens" ein maßgebenderer Faktor zu werden, als der Buchstabe der Verfassung dies vorzuzeichnen glaubte und es vermuten ließe. Vor allem ist es das Plenum der parlamentarischen Kollegien, dessen Bedeutung in Rückbildung begriffen ist, während die Ausschüsse und Kommissionen mehr und positive Arbeit leisten, doch auch sie unter der Führung der Regierung. Symptomatisch dafür ist die Schaffung der neuen Zivilprozessordnung in Österreich und das Anwachsen des Regierungseinflusses auf das Budgetrecht in England. Diesem Zurückdrängen der parlamentarischen Betätigung — eine Betätigung, die manche Enthusiasten oft als „souveräne" bezeichneten, — folgte jedoch anderseits eine Korrektur zu Gunsten des Parlamentes: diese ist durch die allmähliche Ausweitung der Kontrollrechte gegeben.

Die Staatsmaschine wird immer komplizierter, die Leitung und Förderung der ganzen staatlichen Organisation erfordern gebieterisch größere und größere Sachkenntnis und Konzentration der an ihr beteiligten Faktoren in Bezug auf die inner- und außer-politischen, sozialen, ökonomischen und technischen Fragen, die als Ergebnis der rasenden kulturellen Evolution wie Pilze aus dem Boden schießen und anwachsen. Die vielköpfige Versammlung eines meist

ziemlich wahllos zusammengesetzten Parlamentes kann in ihrer Gänze höchstens koursbestimmend und anregend, nicht aber positiv arbeitend wirken. Die dem Parlamente zustehende Initiative zur Schaffung materieller und immaterieller Mittel, die ausersehen sind, staatliche und soziale Bedürfnisse zu befriedigen, schrumpft in praxi mehr und mehr zusammen und konsequenter Weise nimmt die Initiative der Regierung dadurch unaufhaltsam zu. Die Regierung, ein Fachkollegium, beschäftigt sich berufsmäßig, gestützt auf einen großzügigen Apparat von Beamten, Informations- und Instruktions-Mitteln mit den Aufgaben, die dem Staate gestellt werden. Die Spezialisierung aller Probleme und das lawinengleiche Anwachsen der gesetzlich in den Wirkungskreis der Parlamente fallenden Geschäfte machen diese zur Bearbeitung von Fachfragen, überhaupt für jede eingehende Arbeit von Tag zu Tag ungeeigneter.

Gemahnend an die alten ständischen Versammlungen beginnen die „zweiten Kammern“ die Interessenwahrung der von ihnen Vertretenen in den Vordergrund ihrer Tätigkeit zu stellen und der Regierung die Sorge für die „Staatswohlfahrt“ zu überlassen. Die „ersten Kammern“ hingegen wirken als retardierendes Moment auf die Aktionen jener Staatsorgane ein, die wenig konservativ oder direkt radikal Änderungen in der staatlichen Organisation inaugurieren.

Mit diesen Ausführungen wurde der historischen Entwicklung entschieden vorgegriffen; keineswegs in allen Staaten, kaum in einem einzigen ist der politisch parlamentarische Zustand ausgesprochen ein solcher, daß die Regierungen gegenüber den Parlamenten entschieden in den Vordergrund geschoben werden. Gewiß ist zum mindesten noch überall ein starker täuschender Schein gewahrt, und nur die Litteratur berührt hie und da das hier Gesagte, wenn sie z. B. erklärt, daß das englische Kabinett de facto ein Ausschuss des Parlamentes sei, der für dieses fast unbedingt den Ton angiebt; sicher sind in allen modernen Staaten Ansätze zur wachsenden Macht der Regierung vor-

handen, die als positiv schaffendes Organ an Bedeutung gewinnt; hingegen wachen die Kammern über die Gesetzmäßigkeit der Regierungshandlungen — die parlamentarische Kontrolle und die durch die breite Öffentlichkeit nimmt an Ausdehnung zu. Diese Kontrolle erstreckt sich auf den ganzen, sowohl dem parlamentarischen Kollegium, als der Verwaltung zugewiesenen Wirkungskreis und da die in den der ersteren fallenden Aufgaben tatsächlich mehr und mehr von der Regierung geleitet werden und die Parlamente durch das Budgetrecht nur mehr oder minder beschränkend und richtunggebend agieren, so lenken sie ihr Augenmerk zuvörderst auf die Beaufsichtigung und Kritik. Darin liegt auch eine Hauptursache für den stets wachsenden Wert des Interpellationsrechts. Wenn die volksvertretenden Staatsorgane ihre Kontrolle langsam und tastend auch auf jene Gebiete, die vielleicht nur lose und nicht unbestritten mit ihrem Wirkungskreis zusammenhängen, auszudehnen suchen, so nehmen sie sich gewissermaßen eine Kompensation für die Verluste, welche ihr Einfluß als schöpferischer Faktor im staatlichen Organismus erfuhr. Und da ist es das Interpellationsrecht mit seinen Anfragen, das Materien berührt, für deren Beurteilung und Behandlung die Kammern nach dem Buchstaben des Gesetzes nicht fraglos kompetent sind und Interpellationen sind es, die aufklärungsbedürftige Akte und Ereignisse durch Aufdeckung und Besprechung im Parlamente der öffentlichen Aufmerksamkeit zuführen, was um so bedeutungsvoller ist, da die sogenannte „öffentliche Meinung“ sogar mit Umgehung der repräsentativen Institutionen eine auf die Regierung unmittelbar und konstant einwirkende politische Macht zu werden beginnt, in einer Form, der die Verfassung keine gefestigte Grundlage bietet[1].

---

[1] S. Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, 1906, S. 71 ff.

Ein unmittelbarer rechtlicher Einfluß des Volkes auf die Regierung ist in „unmittelbaren Demokratien“ gegeben; wo dieses Verfassungssystem nicht herrscht, bleibt nur das Wahlrecht zur repräsentativen Kammer und das schwächliche Petitionsrecht; der oben erwähnte constant wirkende

Zwei Hauptrichtungen fallen besonders auf, nach denen die Vorstöße der Parlamente, zumal in monarchisch regierten Staaten mit ihren Prärogativen der Krone, verlaufen: die militärische und die diplomatische. Zumeist ermangelt es auch für die Praxis der nötigen scharfen Grenzlinie, die zwischen den Machtsphären der Regierungstätigkeit einerseits und der parlamentarischen Machtsphäre anderseits gezogen ist, und die Repräsentationsinstitutionen des Volkes streben konsequent nach Erweiterung ihrer Aufsichtskompetenz. Den Ausgangspunkt des Weitergreifens bieten ihnen die Befugnisse, Geldmittel für den Staatshaushalt zu gewähren oder zu versagen; der Zweck des Übergreifens ist, das Gebiet der Kontrolle zu erweitern; die Mittel dazu liefern vielfach die Interpellationen an die Regierung über kompetenzstrittige Angelegenheiten, wodurch die Zuständigkeit der Kammern zu solchen Einflußnahmen behauptet und dokumentiert werden soll.

Nochmals muß erklärt werden, daß, um so recht klar und deutlich die Hauptursachen für die Erweiterung der kontrollierenden Tätigkeit eines Parlaments zu veranschaulichen, das Zurückdrängen selbständiger positiver Arbeit desselben und das damit verbundene Vordringen der Regierung auf diesem Gebiete dezidierter dargestellt wurden, als die Tatsachen des parlamentarischen Lebens es gestatten, aber dem objektiven Beobachter werden die zu einer solchen Wandlung vorhandenen Tendenzen kaum entgehen[1].

Der Wirkungskreis der Parlamente wird allmählich sachlich tatsächlich erweitert, zuvörderst ihre Zuständigkeit zu Kontrollakten ausgedehnt, zugleich aber ist die Intensität ihrer Anteilnahme an den Arbeiten, für deren

Einfluß der politisch agierenden „Volksmacht" ist streng zu scheiden von revolutionären Vorstößen, denen zwar die Unmittelbarkeit der Wirkung, doch auch Unstetigkeit und Rechtswidrigkeit zukommen.

[1] Vergl. Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, S. 46 ff.; 71 ff.

Vornahme sie kompetent sind, in Abnahme begriffen[1].

Ob die Zukunft ein Weiterschreiten, Stagnieren oder sogar ein Zurückgehen dieses Prozesses, der nicht überall gleichmäßig vor sich ging, bringen wird, läßt sich kaum sagen; man wird annehmen dürfen, daß eine Rückbildung aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zu erwarten steht, doch keineswegs als ausgeschlossen gelten darf.

Kehren wir zurück zu der mit diesem Problem in Zusammenhang stehenden Frage nach dem Gegenstande der Interpellationen, so ist rebus sic stantibus zu konstatieren: alle jene Sphären des öffentlichen Lebens, auf die der Wirkungskreis einer Kammer Bezug nimmt[2], und soweit sie auch nicht dem Einflusse der Regierung entzogen sind, können den Stoff für qualifizierte Anfragen an letztere abgeben. Dieser Wirkungskreis ist jedoch nicht der in der geschriebenen Verfassung generell, taxativ oder exemplikativ bezeichnete und von der Theorie abstrakt interpretierte, sondern der im Verlaufe der parlamentarischen Tätigkeit durch die Praxis sich bildende gewohnheitlich gefestigte[3].

Da die kontinentalen Kulturstaaten eine ihrem Wohlfahrtssysteme entsprechende Vielseitigkeit besitzen, die bald als polizeiliche Bevormundung bekämpft, bald als humane

---

[1] Die hier angedeutete in den parlamentarischen Kollegien wahrnehmbare Tendenz ist eine, die in erster Linie den Zentralparlamenten zukommt, zu welchen hier allerdings auch der österr. R.R. einschließlich seiner Delegation gerechnet wird. Den Kammern der Gliedstaaten eines Bundesstaates, den Landtagen der im R.R. vertretenen Königreiche und Länder und ähnlich gearteten Organisationen ist eine derartige Entwicklung, wenn auch nicht fremd, so doch in einer anderen auf partikularistischen Bestrebungen beruhenden Form eigentümlich.

[2] Dagegen Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl. 1896 I., S. 483: „Das Interpellationsrecht ist nicht auf die Gegenstände des Wirkungskreises des Landtages beschränkt" — eine Konstatierung, die in ihrer normativen Bestimmtheit nicht unbedenklich erscheint. S. auch ebda. S. 356 Anm. 1. wo Seydel seine Theorie begründet.

[3] Siehe u. a. Seydel, a. a. O., S. 356 ff. u. S. 375 ff. über die den Wirkungskreis des Bayrischen Landtages ausweitenden Petitionen und Verfassungsbeschwerden.

Sozialpolitik gepriesen wird, und diese Vielseitigkeit auch den Wirkungskreis der staatlichen Organe sehr weit zieht, so gilt für die Parlamente des Kontinentes cum grano salis der Satz: Interpellationen sind über alle Fragen zulässig, die rechtlichen, politischen und sozialen Inhaltes sind und die nicht in die Prärogativen des Staatsoberhauptes noch in die Unabhängigkeit des richterlichen Amtes[1] eingreifen.

Und damit ist der Kreis, der das Interpellationsmaterial umschreibt, charakterisiert, zwar nicht mit jener Schärfe, die für jeden Einzelfall alle Zweifel darüber ausschließt, ob er zu den abgezirkelten Tatsachen gehört oder nicht, aber immerhin prinzipiell; jeder Aufstellung eines Prinzipes haftet eben die Notwendigkeit an, es in der Praxis und für die Praxis zu interpretieren.

Dem hier anerkannten Prinzipe mit seinem festen Kern und seinen fluktuierenden Grenzen widerspricht nicht die Individualität aller staatlichen Organisationen, denen die Gemeinsamkeit gewisser Strukturen typisch ist, ohne daß der Typus es hinderte, daß die abweichenden äußeren Erscheinungsformen, die oft sehr wesentlich sein können, ihnen einen individuellen Stempel aufdrücken. Dem gleichartigen Aufbau des Staates als Gattungsbegriff und dem Mangel eines Prinzipes, das etwa lückenlos und konsequent in seinen Gesetzen verwirklicht wäre, ist es zuzuschreiben, daß in den einzelnen Parlamenten die zur Interpellation führenden Akte bald engherziger, bald weitherziger anerkannt werden. Das erstere wird zumeist in Monarchien, das letztere in Republiken der Fall sein; so ergehen in Frankreich zum Teil nicht widerspruchslos auch Anfragen über die praktische Rechtsprechung, was deshalb begreiflich ist, weil diese

[1] Selbstverständlich können aber Fakten, welche die administrative Seite der Justiz betreffen, zum Gegenstand von Interpellationen gemacht werden.

dort mehr als anderswo politischen Einflüssen zugänglich ist[1].

Wie aber die Verhältnisse heute liegen, kann die Praxis die Interpellationen nicht sehr weit von dem gesetzlichen und tatsächlichen Felde, zu dessen Bearbeitung ein Haus zuständig ist, abirren lassen, ohne dadurch — eine Duldung von Seite der Regierung überdies vorausgesetzt — die Kompetenz der parlamentarischen Kollegien zu erweitern.

Diese rechtliche Konsequenz eines politischen Vorganges darf nicht zu gering angeschlagen werden.

Zusammenfassend lautet das Ergebnis der Spezialuntersuchung über die als Grundlagen für Interpellationen zulässigen Gegenstände: Alle Tatsachen und Aktionen, die in den durch das Gesetz und die Praxis sich fixierenden Wirkungskreis einer Kammer fallen, können Material parlamentarischer Kontrolle werden und Interpellationen begründen. Anderseits sind es auch Interpellationen, die ausweitend auf die Kompetenz eines Parlamentes wirken.

3. Der rechtliche Charakter des Interpellationsrechts.

Das Interpellationsrecht als Inbegriff von Bestimmungen, welche die qualifizierten Anfragen an die Regierung regeln, ist organisatorischer Natur und zerfällt in ein materielles und in ein formelles.

Das materielle Interpellationsrecht setzt die Kompetenz einer Kammer zu Interpellationen fest, es schafft damit kein subjektives Recht des Hauses oder seiner Mitglieder, sondern erklärt sie nur für zuständig, Interpellationen zu stellen[2].

---

[1] Ein Gegenstück dazu liefert Rußland, wo nur über gewisse Regierungsakte, die „nicht gesetzmäßig scheinen", Interpellationen der Duma zulässig sind. S bes. Teil, Absch.: Das Interpellationsrecht anderer Staaten.

Eng ist scheinbar auch der Kreis der Objekte für das italienische Parlament gezogen — vergl. Brusa a. a. O. S. 166.

[2] Dagegen u. a. Seydel a. a. O., S. 484[51], der die „Interpellation" als ein „persönliches gesetzliches Recht des Kammermitgliedes" nur beschränkt durch die Notwendigkeit einer „Unterstützung" auffaßt.

Der Mangel eines subjektiven Interpellationsrechts folgt aus der Stellung, welche parlamentarische Kollegien in der staatlichen Organisation als Organe des Staates einnehmen; demnach sind sie keine Korporationen, keine juristischen Personen, nicht Träger von subjektiven Rechten, die ihnen etwa zur Wahrung eigener Interessen und zu deren Geltendmachung übertragen wurden, sondern diese Organe üben staatliche Funktionen aus, woran auch der Umstand nichts ändert, daß die Parlamente zugleich Organe des in Gesellschaftskreise, Gruppen und Parteien gegliederten Volkes sind [1].

Wenn nun die Verfassung eine Kammer für kompetent erklärt, die Minister zu interpellieren, so bleibt nur noch die Frage offen, ob damit auch eine Pflicht des Interpellierten zur „Antwort" begründet ist [2].

Gehen jedoch die Gesetze über die „Interpellationen" völlig mit Stillschweigen hinweg, so tauchen eine Reihe komplizierter Probleme auf: ob etwa ein Parlament nur auf Grund seines Wirkungskreises, auch ohne weitere ausdrückliche Zuständigkeitserklärung dazu, berechtigt sei, Interpellationen einzubringen — ob es sich vielleicht durch die G.O. dafür selbst kompetent erklären könne — ob daraus dem Interpellierten eine Äußerungspflicht erwachse und dergleichen mehr.

Mit der Durcharbeitung dieser Fragen wird das so überaus strittige Gebiet des Gewohnheitsrechtes und sein Verhältnis zum Gesetzesrecht berührt werden müssen, ohne daß es der Zweck dieser Monographie sein kann, an eine

---

[1] Bezügl. der Organstellung des Parlamentes vergl. Jellinek, System der subjektiven Rechte, 2. Aufl., S. 223 ff.; ders., Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., S. 546 ff.; 568 ff.

[2] Unter „Beantwortung" wird in der Literatur bald nur eine materielle Antwort auf die Interpellation verstanden, bald jede Äußerung des Interpellierten auf eine Anfrage, mag sie auch nur enthalten, daß das Thema für weitere Erörterungen ungeeignet sei. Eindeutiger wäre es, ganz allgemein von „Äußerung" zu sprechen, wenn eine negativ formelle Antwort mit inbegriffen sein soll, dagegen von „Beantwortung", sobald es sich um eine materielle Erledigung handelt.

prinzipielle Lösung der in der Litteratur herrschenden Meinungsdifferenzen heranzutreten.

Für das Interpellationsrecht kommt, und diese Tatsache darf vor Allem nicht übersehen werden, das maßgebende Faktum in Betracht, daß in allen europäischen Kammern, mag das Gesetz dafür Vorsorge treffen, oder nicht, interpelliert wird und die Praxis keinen namhaften Unterschied zwischen gesetzlich ausdrücklich begründeten und gesetzlich nicht ausdrücklich begründeten Interpellationen kennt. Zur juridischen Durchleuchtung der Erscheinungen auf dem Gebiete des Interpellationsverfahrens werden wir zu trennen haben das Interpellationsrecht ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage von dem mit ausdrücklicher gesetzlicher Grundlage[1].

Dem wird sich schließlich eine Besprechung des formellen Interpellationsrechts anschließen, das die Art und Weise bestimmt, in der Interpellationen in Erscheinung treten.

A. Das Interpellationsrecht ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage.

In manchen Staaten schweigen die Verfassungsgesetze darüber, ob ein parlamentarisches Kollegium zuständig sei, Minister zu interpellieren. Solche und ähnliche „Lücken" in Verfassungen sind nichts seltenes, und nicht gerade die für die Praxis ungeeignetsten Konstitutionen zeichnen oft nur in großen Umrissen die staatliche Organisation und überlassen es Ergänzungsgesetzen oder der stillschweigenden Übung, alles das zu regeln, was durch sie selbst unerledigt blieb.

Mit Recht vermeidet man es, durch schwerfällige, besonders komplizierte Bedingungen in Bezug auf Abänderung

---

[1] Wenn nicht, was sinngemäßer schiene, an erster Stelle das „im Gesetze ausdrücklich begründete Interpellationsrecht" zur Sprache kommt, so sind für den Autor technische Gründe maßgebend gewesen; er hofft so Wiederholungen tunlichst zu vermeiden.

unterworfene Normen die staatlichen Grundprinzipien bis in alle feinsten Details festzulegen, denn dadurch würde man der Praxis, die sich dem unvorherzusehenden Wechsel anzupassen hat, unleidlichen Zwang anlegen und der wünschenswerten staatsrechtlichen Entwicklung überhaupt Hemmungen bereiten.

Gewisse Materien scheut man sich wegen der ihnen anhaftenden politischen Delikatesse normativ zu fixieren; die Gesetzgeber begnügen sich mit der Schaffung von „Verheißungsgesetzen," die einerseits gewissen Forderungen entgegenkommen, anderseits aber der Anwendbarkeit entbehren, so lange nicht Durchführungsvorschriften, an deren Erlassung nicht einmal gedacht wird, praktisches Recht erzeugen. In solchen Fällen wurde dem Verlangen nach rechtlicher Erfassung dieser oder jener öffentlichen Tatsache theoretisch Rechnung getragen, ohne sich hierbei der Täuschung hinzugeben, daß praktisch eine klaglose Ordnung dieser Angelegenheiten, vorderhand wenigstens, ins Gebiet der Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit gehört[1].

Derartige Lücken[2], falls keine Ergänzung durch Nachtragsgesetze erfolgt, soweit als möglich zu beseitigen, ebenso wie am geschriebenen Rechte die sich als notwendig herausstellenden Korrektionen vorzunehmen, muß der rechtsbildenden Kraft des Tatsächlichen vorbehalten bleiben. Man könnte nun zur Annahme verleitet werden, daß die sich zu Rechten und Pflichten verdichtenden Übungen der Praxis, wenn einmal genügend befestigt und bewährt, for-

---

[1] Es sei nur auf Art. 19 des österr. St.G.G. über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger mit seiner Unrealisierbarkeit hingewiesen.

[2] „Lücken in der Verfassung" sind entweder von allem Anfange an vorhanden oder entstehen erst später dadurch, daß die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung neuartige Verhältnisse schafft, die einer prinzipiellen rechtlichen Regelung bedürfen. Von nur „scheinbaren Verfassungslücken" kann man dann sprechen, wenn sie durch eine reguläre Interpretation des Gesetzes zu beheben sind, doch werden widerstreitende Auslegungen bei wichtigen Problemen den Mangel einer ausdrücklichen Bestimmung fühlen lassen. Dem kann abgeholfen werden durch einen Formalakt der Legislative oder durch Bildung eines Gewohnheitsrechtes.

mell auch in der Verfassung Aufnahme und wichtige Fragen so authentische Lösung finden würden, aber diesem selten zu beobachtenden Vorgehen widerspricht eine beinahe wunderliche Abneigung gegen Verfassungsänderungen. Typisch dafür ist die nordamerikanische Union, doch auch die D.R.V. bietet schätzbares Untersuchungsmaterial.

Wie in den schweren Kämpfen, die den Tod des Absolutismus besiegelten, das leidenschaftliche Begehren nach einer Konstitution, nach einer Verfassung, ertönte, und eine ideale Anschauung in der Erfüllung dieses politischen Sehnens die Eröffnung kaum geahnter Perspektiven für das Volkswohl erblickte, da entstand oder festigte sich die fixe Idee, die Verfassung sei der Bauplan des neuorganisierten Staates; an ihr dürfte man möglichst wenig rühren, sie müsse über dem Wandel der Augenblicksvariationen unversehrt und erhaben thronen. Das war ein arges Verkennen des gesellschaftlichen Lebens; die Verfassung, im materiellen Sinne nichts anderes, als die organisierende Machtsphärenabgrenzung zwischen den sozialen Bestandteilen des Staates, muß auch den sozialen Machtverschiebungen nachrücken, soll sie nicht Gefahr laufen, mit der Zeit zu einem bedruckten oder beschriebenen Stück Papier degradiert zu werden, so daß nicht sie, sondern nur die Beobachtung der Tatsachen ein wirkliches und wahres Bild der staatlichen Organisation gibt. Tatsächlich ist die Theorie von der Heiligkeit fundamentaler Grundgesetze noch nicht verschwunden und daher müssen wir, um die faktische Organisation eines Staates mit allen ihren reichen Hilfsmitteln kennen zu lernen, neben der formellen Verfassung scheinbar oft nebensächliche Gesetze, Verordnungen und das praktische Schalten und Walten auf staatsrechtlichen Territorien ins Auge fassen[1].

---

[1] Vergl. Gumplowicz, das österr. St.R. 1902, S. 20: „... sie (eine Verfassungsurkunde) kann allenfalls als Grundlage und Ausgangspunkt weiterer Entwicklung dienen: um aber tatsächlich die Verfassung des Staates zu werden und eine solche in der Wirklichkeit zu sein, muß sie

Und wenn wir nun die Frage nach dem Interpellationsrechte für jene Parlamente, denen es das Gesetz nicht ausdrücklich zugesprochen hat, beantworten wollen, so dürfen wir nicht bei dem, was staatsrechtlich sein soll, Halt machen, sondern müssen auch noch das, was ist, in den Kreis der Untersuchung ziehen. Ein Teil des Problems läßt sich, entsprechend der Theorie von der Organstellung des Parlamentes, folgendermaßen formulieren:

Ist eine Kammer zufolge der Aufgaben ihres Wirkungskreises ohne weiteres für die Stellung von Interpellationen an die Regierung kompetent oder nicht?[1].

Den Wirkungskreis eines parlamentarischen Kollegiums, das nicht auf eine organische Entwicklung zurückschauen kann, zu bestimmen, stößt nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis häufig auf große Schwierigkeiten; er ist abzugrenzen gegen den Wirkungskreis der Verwaltung und der Justiz einerseits, gegen den anderer zur Gesetzgebung

---

jene notwendige Entwicklung behufs Anpassung an die wirklichen Machtverhältnisse erst durchmachen und die zu diesem Zwecke nötigen Korrekturen hinterdrein erhalten; sie muß den Ausgleich mit der Wirklichkeit durchmachen, bevor sie als tatsächliche Verfassung aus dem Kampfe der sozialen Bestandteile nach ihren gegenseitigen Machtverhältnissen modifiziert und approbiert hervorgeht, um sodann wieder in den Strom der staatsrechtlichen Entwicklung gestellt zu werden."

Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, 1906, S. 2. „Wir wissen heute, daß Gesetze viel weniger vermögen, als man noch vor einem Jahrhundert glaubte, daß sie stets nur ein Sollen bedeuten, dessen Umsetzung in Sein niemals in vollem Umfange stattfindet, daß das reale Leben daher stets Tatsachen erzeugt, welche dem vernünftigen Bilde, das der Gesetzgeber zeichnet, nicht entsprechen. . . . Die Grundgesetze, wie alle anderen, sind mit unentrinnbarer Notwendigkeit . . . in den Fluß des historischen Geschehens gestellt."

Laband, die Wandlungen der D.R.V., im Jahrbuche der Gehe-Stiftung, Bd. I. 1896, S. 2: „Zwischen dem wirklichen Verfassungszustand eines Staates und den in der Verfassungsurkunde formulierten Regeln besteht oft ein so großer Unterschied, daß die erstere die größten Umwandlungen erfahren kann, ohne daß der Wortlaut des Verfassungsgesetzes abgeändert zu werden braucht."

[1] Es sei hier gleich erwähnt, daß für das englische Unterhaus Palmerstone 1861 diese Frage wenn auch indirekt, so dennoch unzweifelhaft bejaht hat. Vergl. Redlich, a. a. O., S. 141.

oder Mithilfe zur Gesetzgebung berufener Staatsorgane anderseits.

In dieser Darstellung muß das Problem des „Wirkungskreises“ jener Kammern gestreift werden, um daraus Folgerungen zu ziehen, für die der Gesetzesbuchstabe das Interpellationsrecht ignoriert. Dies ist in der Verfassung des Deutschen Reiches bezüglich des Reichstages der Fall; sie schweigt über dessen Zuständigkeit zu Interpellationen, aber sie beruft ihn zur Kontrolle der Regierung innerhalb gewisser Grenzen und statuiert die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers[1]. Diese Verantwortlichkeit wird durch politische Mittel geltend gemacht; die Möglichkeit eines Anklageverfahrens besteht nicht, da es dafür an den nötigen gesetzlichen Bestimmungen fehlt, aber der Reichstag vermag auch gegen Gesetzwidrigkeiten mit seinen politischen Machtmitteln vorzugehen; auch muß betont werden, daß dem allgemeinen Interesse oft weniger damit gedient wird, daß alle Aktionen sich streng im Rahmen des Gesetzes vollziehen, als damit, daß sie zweckentsprechend und nützlich sind und Zweckmäßigkeit wird sogar das Manko der Gesetzwidrigkeit in praxi unter Umständen beheben können.

Das sind Fragen der Politik, zumeist der praktischen Politik im Einzelfalle, aber unsere Beobachtungen der sozialen Gestaltungen führten uns zur Erkenntnis, daß es weite und wichtige Grenzgebiete giebt, von denen man nicht mit Bestimmtheit sagen kann, ob sie nicht auch rechtlicher Natur, von denen es jedoch gewiß ist, daß sie durch die streng juridische, alle gesetzliche und rechtliche Irrelevanz absorbierende Brille betrachtet, die ganze staatliche Organisation nur als Fragment, nur als ein Bruchstück zum Bewußtsein kommen lassen.

So geht es auch nicht an, die tatsächliche politisch parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister als jenseits jeder rechtlichen Sphäre liegend, zu betrachten. Sie ist

---

[1] D.R.V. Art. 4, 17, 72.

der Ausfluß der Kontrollbefugnis, die in den Wirkungskreis eines Parlamentes fällt — und mit ihr fallen auch Mittel hinein, sie zu üben[1].

Welche Mittel sind nun einem Hause für die Kontrolle gegeben? Abgesehen von dem rein etatrechtlichen der Rechnungsprüfung und abgesehen von mehr minder privaten Erkundigungen kommen neben Adressen, Resolutionen, Petitionen, Kommissionen, die direkten Anfragen an die Minister in Betracht[2].

Sowie ein Parlament für die Kontrolle zuständig ist, muß es auch für competent erachtet werden, den Kontrollierten

---

[1] Fortlaufend praktisch gestaltet sich nur die Verantwortlichkeit der Minister für die Zweckmäßigkeit ihrer Handlungen vor dem Parlamente, das allerdings — was eine Folge der scheinbaren Lebensunfähigkeit eines formellen Anklageverfahrens in den meisten Staaten — auch die Gesetzwidrigkeit ministerieller Akte durch Ausspruch eines Mißtrauensvotums, dessen schärfste Form die Budgetverweigerung ist, zu richten pflegt. Und so lange eine Kammer imstande ist, im Etat Striche vorzunehmen, sowie überhaupt Pläne der Regierung zu vereiteln, so lange ist sie auch imstande, deren Vertreter wegen Rechtsbruches oder Interessenverletzungen insofern zur Verantwortung zu ziehen, als sie ihnen Schwierigkeiten durch eine Durchkreuzung ihrer Bestrebungen bereitet

In diesem Sinne stehen „Kontrolle“ und „Ministerverantwortlichkeit“ im engsten Zusammenhang.

Ob die politische und eben angedeutete staatsrechtliche Verantwortlichkeit der Minister vor dem Parlamente im herrschenden Zuge der Demokratisierung einer Art „sozialen“ vor der Öffentlichkeit weichen wird, ist eine Frage, deren Beantwortung in der Zukunft liegt; Anzeichen scheinen für eine solche bedeutsame Wandlung zu sprechen und „Interpellationen“ tragen auch die Fähigkeit in sich, schnell und prägnant aufklärungsbedürftige Regierungsakte in den Kreis der allgemeinen Aufmerksamkeit zu schieben.

Vergl. Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, S. 41 f.; S. 74; Low, The governance of England, 2. Aufl. 1906, S. 91 ff.; Bezügl. der Arten der Ministerverantwortlichkeit s. Hauke, Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, 1880, S. 8 f.; 12 ff.; Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, 1904, S. 48, 147 ff.; s. auch S. 372 f.

[2] Vergl. Ulbrich, österr. Staatswörterbuch, B. II, zweite Hälfte, S. 924; derselbe, das österr. St.R., 1904, S. 105 f.

Redlich, a. a. O., S. 294, sagt betreffs der Informationsmittel, die zumeist auch Kontrollmittel sind „. . . (es) darf wohl vorübergehend bemerkt werden, daß nicht nur die ältere konstitutionelle Theorie des Festlandes wie auch die neuere deutsche Staatsrechtslehre die außerordentliche politische und rechtliche Bedeutung dieses Grundrechtes auf Information keineswegs genügend erkannt und gewürdigt hat.“

über gewisse Akte zu befragen; es ist eine interne Angelegenheit einer Kammer, zu bestimmen, welche besondere Formen sie für vom Verhandlungsthema abirrende Interpellationen fordert, aber daß solche gemäß ihrer Stellung verfassungsmäßig sind, geht aus der sinngemäßen Grenzbestimmung des parlamentarischen Wirkungskreises hervor. Natürlich kann ein Gesetz durch ein akzentuiertes Verbot[1] Interpellationen kurzweg ausschließen; sowie aber Gesetze darüber nur einfach mit Stillschweigen hinweggehen, mögen sie auch die staatsrechtliche Verantwortlichkeit der Regierung negieren — eine Negation der politischen ist m. E. ausgeschlossen —, müssen Interpellationen als in den Wirkungskreis einer Kammer fallend angesehen werden.

Daß diese Auslegung so ziemlich allgemein anerkannt ist, beweisen die Tatsachen der Praxis.

Die Regierungen hatten ja immerhin, wenn sie die Interpellationen eines Parlamentes als ungehörigen Übergriff betrachtet hätten, die Möglichkeit, deren Einbürgerung durch Ignorierung der Anfragen zu verhindern; taten sie das nicht von allem Anfange, gaben sie dadurch nicht ihre Ansicht über die von ihnen behauptete Kompetenzüberschreitung kund, so halfen sie durch ihre Duldung die parlamentarische Kompetenzsphäre dahin zu interpretieren, daß auch Interpellationen in sie fallen.

Auch der Umfang des Wirkungskreises ist der Erscheinung der Verfassungswandlung unterworfen; tatsächliche Vornahme von Akten durch ein Staatsorgan und rückhaltslose Duldung derselben durch andere Staatsorgane können sie zu von berufener Seite vorgenommenen Rechtsakten stempeln.

Die Ergebnisse theoretischer Erwägung und praktischer

---

[1] Einem solchen Verbote kommt in den Konsequenzen der gesetzliche Ausschluß der Regierungsmitglieder von den Sitzungen eines Hauses gleich; damit ist praktisch die Möglichkeit zu Interpellationen (natürlich nicht die zur Kontrolle überhaupt und die Ministerverantwortlichkeit) genommen.

Folgerungen zusammenfassend, kann somit die Behauptung dezidiert aufgestellt werden, daß einem Parlamente, dem Kontrollrechte zustehen, auch das Interpellationsrecht gebührt; und die G.O. welche ein solches annimmt und behauptet, nimmt eine Interpretation der Verfassung vor[1].

Fraglich mag es für die Theorie sein, wie groß der staatsrechtliche Gehalt eines solchen Interpellationsrechtes ist, sein politischer ist jedenfalls anerkannt[2]. Es muß aber nochmals wiederholt werden, daß wenn wir in den staatlichen Einrichtungen alle Institutionen, die nicht der formulierte Ausdruck eines Gesetzes sind, als rechtlich bedeutungslos bezeichnen, schließlich theoretisch nur eine ganz unvollständige staatliche Rumpforganisation zurückbleibt. Der durch die Praxis gelieferte Kitt ist durch die Dauer seines Bestandes so hart und unausscheidbar geworden, daß die aus den Tatsachen abgeleiteten abstrakten Regeln Form und Bedeutung von Rechtssätzen annahmen.

Diese nun als Gewohnheitsrecht zu bezeichnen, oder sie unter einem andern Begriff zu subsumieren, ist eine Frage der juridischen Technik. Solche Regeln sind eben da und Staatsorgane handeln nach ihnen.

Wie es sich nun mit der Äußerungspflicht des Interpellierten auf im Gesetze nicht ausdrücklich anerkannte Anfragen verhält, ist eine weitere Frage. Ganz allgemein wird man sagen müssen, daß eine solche besteht.

Das Vorhandensein einer solchen Äußerungspflicht ist zu bejahen, mag sie nun eine rechtliche, politische oder moralische sein; auf die Bezeichnung kommt es nicht an.

---

[1] Für Norwegen leitet Aschehoug, das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen, 1886, S. 144, das Interpellationsrecht aus der Befugnis des Storthings ab, jedermann vor seine Schranken zu laden, um ihn über Staatsangelegenheiten zu vernehmen.

[2] Die politische Durchschlagskraft von Interpellationen hängt von mancherlei Faktoren ab, die juridisch nicht erfaßbar sind, so von der Parteistellung, dem persönlichen Ansehen des Interpellanten u. dergl. mehr. Siehe Low, a. a. O., S. 92; vergl. auch Laband, Staatsrecht, I, S. 283 f.

Und abermals ist es die Praxis, die zu dieser Bejahung berechtigt.

Die Äußerung kann sein eine materielle Antwort oder die Verweigerung einer solchen mit oder ohne Angabe von Gründen. Als Regel wird man als Mindestpflicht eine mit Gründen versehene Antwortsablehnung durch den Interpellierten annehmen müssen. Wenn gesagt wird, daß die englischen Minister ohne Angabe von Gründen die Antwort verweigern können, was sich in einem Nichtreagieren auf Anfragen äußert, so bezieht sich das nur auf „inquiry inconvenient“, wie Low eine gewisse Kategorie von Interpellationen nennt, die man also als „ungehörige“ bezeichnen kann[2].

Die „Äußerungspflicht“ kühl erwägend muß man sagen, daß ihre Anerkennung wenig bedeutet, während das Nichtbeachten ordnungsmäßiger Interpellationen deren politisches Gewicht über Gebühr steigern kann und oft zur Schlußfolgerung verleiten wird, die Regierung habe alle Ursache, sich der Kontrolle zu entziehen. Natürlich gilt das nicht für obstruierende Anfragen, die überhaupt auf keine Antwort reflektieren[2].

Es giebt auch kaum eine so starke und so undiplomatische Regierung, welche es auf eine Kraftprobe mit einem Hause nur deshalb ankommen läßt, nur um nicht sagen zu müssen, sie lehne eine materielle Antwort aus diesem oder jenem Grunde ab. Sollte sich aber dennoch ein solcher Konflikt im Zusammenhang mit anderen Streitfragen entspinnen, dann wird, wie so häufig bei Verfassungsproblemen, weder das Gesetzes-Recht, noch das Gewohnheitsrecht, sondern die Macht entscheiden.

In Erwägung aller dieser Gründe hat das Verlangen

---

[1] Low, a. a. O., S. 92.

[1] Daß eine Äußerungspflicht im e. S., das heißt eine Pflicht zur Antwort, die eine materielle Erledigung der Frage enthält, nicht existiert, auch nicht in jenen Parlamenten, für die das Interpellationsrecht ausdrücklich durch das Gesetz fixiert ist, wird unter B. erörtert werden.

nach einer Äußerung des Interpellierten mit dessen Willen sie nicht zu versagen, unter normalen Umständen stets harmoniert.

Der Kampf drehte sich nur um die Pflicht, eine materielle Antwort zu erteilen. So ist auch des Bundeskanzlers Grafen von Bismarcks Erklärung zu verstehen, die er anläßlich einer einschlägigen Debatte im verfassungsberatenden Reichstag abgab; sie lautet: „..... (ich) weiß ..... nicht ...... welche Gewalt, welche parlamentarische wenigstens, mich zwingen könnte, zu reden, wenn ich schweigen will [1]," .... doch werde die Bundesregierung sich der Beantwortung etwaiger Interpellationen nicht entziehen [2]. Mit anderen Worten bedeutet das: die Regierung wird eine materielle Antwort nicht verweigern, wenn sie sich mit dem Staatswohl vereinbaren läßt; nicht jedoch darf aus der materiellen Antwort ein Präcedenzfall geschmiedet werden, daß sie unbedingt zu ihrer Erteilung verpflichtet wäre. Mit keinem Worte wehrt sich der Kanzler gegen eine bloße Äußerungspflicht.

Der unter normalen Verhältnissen allgemein übliche Modus, eine Interpellation zu beantworten oder die Antwort aus anzuführenden Gründen abzulehnen, ist eine feststehende Institution geworden, die alle Anzeichen des Gewohnheitsrechtes an sich trägt.

Selbstverständlich und kaum zu erwähnen nötig ist es, daß, wenn ein parlamentarisches Kollegium es seinen Mitgliedern gestattet, die Regierung zu interpellieren, ohne auf ein damit korrespondierendes Gesetz hinweisen zu können, daraus nicht ohne weiteres eine Äußerungspflicht des Befragten konstruiert werden kann. Die selbständigen Geschäftsordnungen vermögen nur für die Mitglieder des Hauses eine Art Recht und Pflicht zu konstituiren, für die Regierung aber nur insofern, als diese gehalten ist, den so

---

[1] Thudichum, Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins, 1870, S. 213 f.

[2] Rönne, d. St.R. des Deutschen Reiches, 2. Aufl., I. S. 268 Anm. 3.

geregelten internen Geschäftsgang der Kammer zu respektieren. Erst die tatsächliche Ausübung von Interpellationen und tatsächliche Äußerungen des Befragten darauf, die durch geraume Zeit anstandslos erfolgen, schaffen eine Äußerungspflicht, so daß die „Äußerungen" nicht mehr als inhaltsleere Akte der Kourtoisie erscheinen; auf diesem Punkte der Entwicklung steht diesbezüglich das Parlamentsrecht aller Kulturstaaten.

B. Das Interpellationsrecht mit ausdrücklicher gesetzlicher Grundlage.

Georg Meyer[1] sagt: „wo . . . . das Interpellationsrecht in der Verfassung förmlich anerkannt ist, hat der interpellierte Regierungsvertreter stets eine Antwort auf die Anfrage zu geben. Nur braucht diese nicht notwendig eine materielle Auskunft zu enthalten, es steht ihm frei, eine solche zu verweigern, wenn eine öffentliche Behandlung der fraglichen Angelegenheit mit dem Staatswohl nicht vereinbar erscheint"[2].

Diese richtige Auffassung, daß Interpellationen, die ihre Zulässigkeit auf den Wortlaut des Gesetzes gründen, eo ipso mit einer Äußerungspflicht des Interpellierten korrespondieren, findet in den verschiedenen Verfassungen und in der Litteratur bald klaren, bald minder klaren Ausdruck. Die Unklarheiten, besonders in der Litteratur, resultieren u. A. auch daraus, daß das Wort „Antwort" bald in der Bedeutung „materielle Beantwortung" bald auch in der

---

[1] Meyer-Anschütz, Lehrbuch d. Deutschen St.R., 1905, S. 299 f.

[2] Daß eine materielle Antwort bei bestehender Äußerungspflicht mit Hinweis auf das öffentliche Interesse oder unter Angabe von Gründen abgelehnt werden kann, sprechen manche Gesetze ausdrücklich aus, z. B. Art. IX der Zusatzartikel zur L.O. für das Königreich Böhmen, 1863; Ges. v. 7. Mai 1877 für Istrien, L.G. B. 8; Art. 11 Ges. v. 2. Febr. 1877 für Steiermark, L.G. B. 6; Sächs. L.O. § 31; Verf. v. Hamburg Art. 65; v. Lübeck Art. 45.

Bedeutung einer mit Gründen versehenen Ablehnung derselben gebraucht wird[1].

Wenn, wie schon ausgeführt, selbst für jene Parlamente, die ein Gesetz zur Einbringung von Interpellationen nicht ausdrücklich kompetent erklärt, dennoch mit Hinblick auf ihren ganzen Wirkungskreis die Zuständigkeit dazu angenommen werden muß, und es zumeist auch nicht an einer nachfolgenden Äußerungspflicht (mag man diese nun als gewohnheitsrechtliche auffassen oder nicht) fehlen wird, so muß unbedingt die Konsequenz aus der gesetzlichen Festlegung der Interpellations-Zuständigkeit gezogen werden, daß die Regierung auf jede Anfrage zu reagieren hat[2].

Interpretiert man z. B. nur rein juridisch § 21 Ges. ü. d. R.V. (Österreich): „Jedes der beiden Häuser des R. R. ist berechtigt, die Minister zu interpellieren . . . . ." und § 12 Abs. 2 des G.O.Ges., (gleichlautend mit § 68B G.O. Abg.H.): „Der Interpellierte kann sogleich Antwort geben, diese für eine spätere Sitzung zusichern, oder mit Angabe der Gründe die Beantwortung ablehnen", dann kann man diese Bestimmungen doch nicht so auslegen, daß ihr Sinn schließlich höchst nichtssagend lautet: Jede Kammer kann die Minister interpellieren, diese können sofort oder später Antwort geben oder eine solche mit Angabe von Gründen ablehnen, oder vollständig schweigen. Das Letztere widerspricht durchaus einer gesunden, ungekünstelten Auffassung, auf welche doch auch Gesetze in ihrer Auslegung Anspruch erheben können. Nur der absolutistische Niederschlag vergangener Epochen, der noch tief in den Gliedern steckt, mag die Ursache sein, daß eine solche Interpretation ernst-

[1] Vergl. österr. Ges. ü. d. R.V. § 21; Ungarn, Ges. Art. III, 1847/48, § 29; Sächs. L.O. § 31 u. a.; Ulbrich im österr. Staatswörterbuch II, 2. Hälfte, 1897, S. 924, wo ohne Interpretation § 12 G.O. Ges. zum Abdruck gelangt; Manuel Torres Campos, das Staatsrecht des Königreichs Spanien, S. 37; u. a.

[2] Über „Pflichten" als „logische Korrelate" von „ausdrücklich anerkannten Rechten", vergl. Laband, Staatsrecht, I. S. 285 Anm. 2; daß einer „Kompetenz" keine „Pflicht" zu entsprechen braucht, s. Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, S. 25 f. Anm. 1.

lich diskutiert wurde. Ein merkwürdiges Gefühl der Schwäche, der Unsicherheit, und ein ängstliches Hangen an dem rein Formalen spricht aus dem Zweifel, der sich im Berichte des G.O.Ausschusses[1] findet, wonach aus dem Gesetze nicht „zum klaren Ausdrucke" komme, ob dem Interpellierten überhaupt die Verpflichtung obliege, auf eine Anfrage „irgendwie zu reagieren". Der politische Kampf bis aufs Messer, der im österr. Abg.H. entbrannt war, die obstruierenden Interpellationen, sowie die Verwahrlosung der gesamten Geschäftsführung lassen ja solche Bedenken über die selbstverständlichsten parlamentarischen Institutionen verständlich erscheinen — für den objektiven, außer dem Kriegsrayon stehenden Beobachter bestehen sie nicht.

Und faßt man die „Äußerungspflicht" vom politischen Standpunkt ins Auge, so ist sie ebenso unbedingt zu bejahen; der zitierte § 21 des St. G.G. gehört nicht zu jenen, die praktisch zwecklose Scheinbefugnisse formulieren, sondern er betont die Kontrollkompetenz des Reichsrates, die sich gewiß nicht in Fragen einerseits und im Schweigen anderseits erschöpft.

Keineswegs freilich braucht die Äußerung des Interpellierten eine materielle Antwort auf die Interpellation zu enthalten; eine mit Gründen versehene Ablehnung der Antwort genügt, und mehr will auch diesbezüglich der obengenannte, bewußt bescheidene G.O.Ausschuß, wie aus der von ihm vorgeschlagenen Neuformulierung des § 68C G.O.[2] manifestiert, gar nicht anerkannt wissen.

Die Staatsraison, verschleiernd oft auch als „öffentliche Wohlfahrt" bezeichnet, kann sehr wohl einer materiellen Antwort unbedingt entgegenstehen. Ist die Regierung der Ansicht, es sei dies bei einer eingebrachten Interpellation der Fall, dann hat sie sogar die Pflicht, ihre materielle Erledigung zu versagen, damit aber auch die Folgen davon

[1] Bericht des Abg.H. S. 24.
[2] Bericht des Abg.H. S. 36.

auf sich zu nehmen. Besonders häufig treten solche Fälle bei diplomatischen Angelegenheiten auf; sehr richtig sagt Redlich[1]: „In betreff der Mitteilung diplomatischer Akte muß . . jede Regierung die Kompetenz besitzen, rein diskretionär zu beurteilen, was veröffentlicht werden kann, und was nicht". Oft werden über eine Angelegenheit Erkundigungen eingezogen, die entweder noch nicht spruchreif ist, oder erst dann wird, wenn sie bereits der Geschichte angehört, in die Domäne des Historikers und nicht mehr in die des praktischen Politikers fällt. Aus dem Aufsehen und den schweren Verstimmungen, die häufig selbst mit der Veröffentlichung von sogenannten Memoiren einst führender Staatsmänner Hand in Hand gehen, kann die Richtigkeit dieser Deduktionen ersehen werden.

Aber nicht nur ausschließlich auswärtige Angelegenheiten sind es, für die „Schweigen" — „Gold" zu bedeuten vermag, sondern auch innerpolitische; ebensowenig wie ein ängstliches Vertuschungssystem läßt sich auch die regellose Flucht in die Öffentlichkeit jederzeit rechtfertigen. Die „öffentliche Meinung" beeilt sich gar zu oft, jedes beklagenswerte Ereignis sofort als ein Symptom unter Vielen für die Verrottung der Verwaltung, zuweilen sogar des gesamten Kulturzustandes auszuposaunen; vorschnelle (oder aus Parteitaktik absichtlich irreführende) Schlußfolgerungen schaden oft nicht nur dem Prestige der Exekutive überhaupt, sondern speziell auch der Sache selbst, der sie vielleicht dienen sollen.

Natürlich darf hier nicht generalisiert, sondern es muß spezialisiert werden; es wäre ganz verfehlt, angelsächsische Verhältnisse etwa zum Beweis für die Stichhaltigkeit kontinentaler Forderungen heranzuziehen; und auch die staatlichen, politischen und sozialen Zustände auf dem Festlande differieren abermals in den verschiedenen Staaten, ja sogar

[1] Redlich, a. a. O., S. 296.

Staatsteilen, derart untereinander, daß das, was hier für die Öffentlichkeit geeignet ist, dort ungeeignet ist.

Ganz allgemein und für die verschiedensten Verhältnisse passend, ist deshalb jene Ausgestaltung des Interpellationsrechts, die es der Regierung überläßt, zu antworten, oder die Antwort mit Gründen versehen, abzulehnen. Diese Auffassung des Interpellationsrechts für die Kammern und in den Kammern ist auch praktisch die herrschende. Die Größe des Vertrauens eines Hauses zum guten Willen, zur Ehrlichkeit und zu den Fähigkeiten eines Kabinettes entscheidet dann darüber, ob das gemeinsame Zusammenarbeiten zwischen Regierung und Parlament bald mehr bald weniger differenzenreich ist.

Und selbst wenn eine Verfassung wie z. B. die des Königreichs Ungarn[1] bestimmt: „Die Minister sind verpflichtet, in jedem Hause des Reichstages, welches es wünscht, zu erscheinen und die erforderlichen Aufklärungen zu geben," so darf das nicht etwa so verstanden werden, daß die Minister unter allen Umständen materielle Aufklärungen auf Interpellationen zu leisten haben[2]; eine solche Auffassung entspräche zwar den Interpretationsregeln, die bezüglich der Privat-Rechte Anerkennung fanden, nicht aber jenen, die für Verfassungsbestimmungen gelten müssen. Verfassungen können nie rein theoretisch ihrem Buchstaben nach ausgelegt werden, immer hat die Auslegung auf die Staatsraison Rücksicht zu nehmen, besonders dann, wenn sie in Einzelfällen keine subjektiven Rechte schufen.

Es kann Staatsorganen nicht zugemutet werden, die Verfassung so zu interpretieren, daß das Staatswesen gefährdet würde, statt gefördert. Das übersehen alle atomistischen Theorien, die als letzte Konsequenz für alle staatliche Aktionen den ungeschriebenen und gleichwohl allen

[1] Ges., Art. III § 29, v. J. 1847/48.

[2] Siehe auch Art. 50 der rumänischen Verfassung: „Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur teneur toutes les fois que les Chambres les demandent." Dareste, Les const. modernes 2. Ed. II, S. 220.

Konstitutionen inhärenten Satz negieren: rem publicam vivere necesse est, te vivere non est.

Daher kann auch § 29 für den ungarischen R.T. nur eine Äußerungspflicht des Interpellierten, nicht eine Antwortspflicht i. e. S. involvieren und dasselbe gilt für alle Verfassungen, die das Interpellationsrecht objektiv dem Parlamente zusprechen.

Neben jenen Verfassungen, die das Interpellationsrecht ausdrücklich behandeln, und jenen, in denen es keine Erwähnung findet, steht noch eine dritte Gruppe, für die, so merkwürdig es klingen mag, Zweifel obwalten, ob sie das Interpellationsrecht regeln oder nicht. Hierher gehört die Verfassungs-Urkunde des preußischen Staates; die hier auftauchende Frage wird im besonderen Teile untersucht werden.

Wie wenig es übrigens praktisch von Bedeutung ist, ob das Gesetz die Materie der qualifizierten Anfragen behandelt, beweist ein kurzer Blick auf statistische Angaben. Im englischen Unterhause, wo nicht einmal die Parteisitte vom Minister eine Antwort fordert und das nachdrückliche Bestehen des Interpellanten darauf als geschäftsordnungswidrig angesehen wird, wurden im Jahre 1901 während der Wirren des südafrikanischen Krieges 7180 Interpellationen gestellt und beantwortet[1]! das preußische Abg.H., dessen gesetzliches Interpellationsrecht bestritten ist, erlebte in der Zeit von 1887—1906 (abzüglich der zurückgezogenen) 92 Interpellationen[2], von denen 8 unerledigt blieben; ein trauriges Resultat zeigt das österr. Abg.H., in dem z. B. in der 13. Sess. 1897 von 336 Interpellationen nur 4, d. i. 1,19 % beantwortet wurden[3], — und von allen drei erwähnten Kammern ist es gerade diese, welche durch die Verfassung und das G.O.Ges. am besten mit Bestimmungen für das Interpellationsrecht bedacht wurde.

---

[1] Redlich, a. a. O., S. 235 f. Anm. 2.
[2] Siehe bes. Teil.
[3] Siehe Regierungsvorlage S. 31 u. bes. Teil.

Nicht der ausgesprochene Rechtsstandpunkt und nicht die mehr oder minder klare Rechtslage sind maßgebend für die den Interpellationen entsprechende Äußerungspflicht, sondern in erster Linie das tadellose Funktionieren der parlamentarischen Einrichtungen in einem Staate.

Parlamentarisches Regime oder nichtparlamentarisches Regime — keine Regierung schlechtweg wird einem Parlament, das die Aufgaben seines Wirkungskreises erfaßt und vollzieht, heute die Zuständigkeit zur Kontrolle durch prinzipielle Nichterledigung der Anfragen erschweren, sondern an dem eingebürgerten Usus der Äußerungspflicht womöglich durch Erteilung einer materiellen Antwort festhalten; wo dagegen Interpellationen den typischen Charakter politischer Machenschaft an sich tragen oder übertriebenen lokalpatriotischen Neigungen entspringen, dort wird auch die Regierung es mit ihrer Äußerungspflicht nicht sehr ernst nehmen können [1].

Im Zustande des Kampfes weichen die Rechtsfragen konsequent gegenüber dem Bedürfnisse nach politischer Zweckmäßigkeit zurück [2].

Ein Unterschied ist gleichwohl vom Standpunkte der rechtlichen Theorie aus zwischen dem Interpellationsrecht, das sich auf den Wortlaut des Gesetzes stützt und dem, das sich nur aus dem Wirkungskreis einer Kammer ableiten läßt, festzustellen. Die Nichtanerkennung des ersteren durch die Regierung, die auch aus der konsequenten Nichterledigung der Anfragen manifestiert, ist eine Verfassungs-

---

[1] In den ruhigen Jahren 1861—1885 wurde im österr. Abg.H. regelmäßig über die Hälfte, in einer Session wurden sogar 97,64 % der gestellten Interpellationen beantwortet.

[2] Vergl. Redlich, a. a. O., S. 162 ff., über das Vorgehen von Regierung, Speaker und Unterhausmehrheit gegen die obstruierenden irischen Nationalisten. Plate, die G.O. des preuß Abg.H., S. 124: Im Jahre 1863 weigerte sich das Ministerium, an den Verhandlungen des preuß. Abg.H. trotz Art. 60 Abs. 2 V.U. teilzunehmen.

verletzung, welche unter Umständen mit der Ministeranklage beantwortet werden könnte; eine Nichtanerkennung des letzteren bedeutet rechtlich nur einen Interpretationszwiespalt zwischen Parlament und Regierung.

Eine eingehende juridische Untersuchung über die Möglichkeit, ein Ministerium oder einzelne seiner Mitglieder wegen Verletzung eines gefestigten Gewohnheitsrechtes staatsrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, würde interessant und anregend sein, wäre nicht die Ministeranklage als solche auf dem Kontinente eine Totgeburt[1] gewesen — ein „toter Buchstabe" geblieben. Und noch aus einem zweiten Grunde wäre in praxi eine Ministeranklage wegen Verletzung des Interpellationsrechts kaum oder gar nicht in jenen Staaten möglich, wo keine Frist gestellt ist, innerhalb welcher eine Äußerung des Interpellierten zu erfolgen habe.

So bleibt schließlich nur die politische Verantwortlichkeit auch in staatsrechtlichen Fragen nach der Gesetzmäßigkeit eines Aktes über — aber diese geltend zu machen, falls Interpellationen durch Nichterledigung von Seite der Regierung ihren Zweck als Kontrollmittel zu verlieren drohen, steht jeder Kammer zu.

Wenn das materielle Interpellationsrecht die Zuständigkeit eines Hauses zur Stellung von Interpellationen an Mitglieder der Regierung ausspricht, so bestimmt das formelle dagegen die Art und Weise, wie qualifizierte Anfragen eingebracht und erledigt werden. Die Bedeutung des formellen geht aber weit — ähnlich der des Strafprozesses — über die Bedeutung rein formaler Formvorschriften hinaus; es bestimmt z. B., ob nur das Parlament durch seine Mehrheit oder ob auch eine Minderheit, vielleicht

---

[1] Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, S. 41 ff. Allerdings wird es oft großer Schwierigkeiten nicht entbehren, in praxi ein „Gewohnheitsrecht" von einem einfachen „Usus" zu scheiden; so findet z. B. Redlich (a. a. O. S. 657), wenn er die Verweigerung der Sanktion für eine Bill durch die Krone Großbritanniens als „Bruch des positiven Rechtes" auffaßt, von manchen Seiten Widerspruch und die „Theorie" macht ebenso viel dafür wie dagegen geltend.

sogar schon ein Mitglied des Hauses den Informations- und Kontrolleapparat in Bewegung setzen kann. Das ist von nachhaltigstem Einfluß besonders dort, wo das Wahlsystem den in den breitesten Schichten der Bevölkerung basierenden Parteien eine der Zahl nach nur geringe Vertretung ermöglicht, eine Vertretung, der für sich allein durch rigorose Bestimmungen über die Anzahl von Mitgliedern, welche eine Interpellation unterstützen müssen, um sie relevant zu machen, die Fähigkeit genommen ist, Äußerungen der Minister zu veranlassen.

Überdies regelt das formale Interpellationsrecht die Form der Antwort, daß sie schriftlich oder mündlich erteilt wird, setzt deren Behandlung im Plenum fest, indem bald Debatten und Anträge im Anschluß daran gestattet, bald versagt werden und dergleichen mehr.

Eine Erörterung dieser wichtigen Fragen und ihrer Lösung in einzelnen parlamentarischen Kollegien erfolgt im nächsten Abschnitte.

4. Erscheinungsformen des Interpellationsrechtes.

Nach der Darlegung des Wesens und der Erkenntnis der Ursachen, die zu Interpellationen und zur Ausbildung eines Interpellationsrechts führten, müssen nun die Erscheinungsformen, unter welchen das Informations- und Kontrollrecht in die Wirklichkeit umgesetzt wird, einer Untersuchung unterzogen werden. So allgemein und konform die Voraussetzungen sind, auf denen das Interpellationsrecht beruht, so allgemein die Ziele sind, denen es dient, ebenso mannigfach und verschieden sind die Bestimmungen über eine Geltendmachung in den einzelnen Kammern. Als Formvorschriften, die den Geschäftsgang regeln, stärken oder schwächen sie seine Potenz, machen es zu einer scharfen Waffe selbst kleiner Minoritäten oder behalten seine Realisierung der überwiegenden Kammer-Mehrheit vor. Über die Äußerungspflicht, die der Kompetenz zur

Anfrage entspricht, wurde bereits gesprochen; sie ist ein generelles Merkmal des Interpellationswesens; dagegen sind noch die wichtigsten speziellen oft nur in diesem oder jenem Parlamente zur Ausbildung gelangten Momente zu erörtern. Auf kleine Abweichungen im Einzelnen kann nicht eingegangen werden und es muß diesbezüglich auf den besonderen Teil dieser Abhandlung verwiesen werden.

Fristbestimmungen bezüglich Interpellationen.

Eine Bestimmung, daß der Interpellierte innerhalb einer gewissen Frist zu antworten habe, findet sich kaum in einer Verfassung und ist nur in wenigen Parlamenten durch die G.O. oder einen Brauch festgelegt.

Präsident Grévy erklärte 1874[1] in der französischen Deputiertenkammer, es sei „une véritable confiscation du droit d'interpellation", wenn eine solche Frist nicht gesetzt sei. Dieser Ausspruch hat allerdings in Frankreich eine besondere Bedeutung, denn das einzelne Mitglied gibt gewissermaßen nur die Anregung zur Interpellation und die Kammer selbst ist es, die interpelliert, indem sie innerhalb einer Frist von vier Wochen eingebrachte Interpellationen über die innere Politik (für solche der äußeren existiert keine Begrenzung) zur Behandlung bringt; bei der Fixierung des Datums hat die Regierung nur eine beratende Stimme. Diese Frist von vier Wochen macht es der Kammer unmöglich, Anfragen dadurch, daß sie sie nicht auf die T.O. setzt, in praxi zu unterdrücken[2], aber auch die Regierung, beziehungsweise der Interpellierte, sind dadurch wirksam gehindert, durch Zögern und Hinausschieben des Antworttermines, ohne die Antwort direkt zu verweigern, den Interpellanten solange hinzuhalten bis die Anfrage

[1] S. Pierre, a. a. O., S. 798.

[2] In Belgien darf nur, falls der Interpellant zustimmt, die Interpellationshandlung länger als acht Tage verschoben werden. Manuel à l'usage des membres du sénat et de la chambre des représentants, 1897, S. 32.

nicht mehr akut, interesselos oder durch Tatsachen überholt ist[1].

Viel einschneidender wäre die Einführung einer Frist zur Äußerung des Befragten für jene Kammern, in denen die Unterzeichnung einer Interpellation durch relativ wenige Mitglieder des Hauses genügt, um den Informations- und Kontrollapparat automatisch spielen zu lassen. Ein derartiger Vorschlag ist im Berichte des G.O.Ausschusses des österreichischen Abg.H.[2], enthalten; er will der Regierung zur Erfüllung ihrer Äußerungspflicht eine „angemessene Frist" setzen und sagt, in den meisten Fällen dürfte ein „Zeitraum von sechs Wochen" genügen. Dieser Antrag bedeutet einen gewaltigen Vorstoß des Parlamentes, der besonders für das österreichische Abg.H. ein wenig verwunderlich ist, da die bei ihm zu konstatierende Entartung des J. R. eher eine Beschränkung und Abschwächung desselben erwarten ließe; diese waren allerdings auch von der durch das Herrenhaus unterstützten Regierung geplant und es scheint nicht ganz unwahrscheinlich, daß die Neuforderung des Abg.H. nur als Kompensationsobjekt für das Fallenlassen beengender, von anderen Staatsorganen befürworteter Regeln gedacht war, demnach der Vorschlag nur als politischer Trick aufgefaßt werden müßte.

In England bestimmt einseitig der Interpellant, an welchem Tag er die Antwort der Regierung auf seine Anfrage wünscht, aber dort ist dem J. R. seine Spitze durch mancherlei Verklausulierungen — Beschränkung des ganzen Verfahrens auf eine kurze Spanne Zeit, Häufigkeit der schriftlichen Antwort u. dgl. — genommen, so daß der

---

[1] Nach § 74 der G.O. des preuß. Abgh. und § 70 der G.O. des D.R.T. sind auch Interpellationen mit dem Ablauf der Sitzungsperiode, in welcher sie eingebracht und in welcher sie nicht behandelt wurden, für erledigt zu erachten. Ähnlich verfährt auch die Praxis anderer Kammern, jedoch nicht die des französischen Parlaments. Über das Prinzip der Kontinuität und Diskontinuität der parlamentarischen Organisation und Geschäftsführung des österr. R.R. vergl. Hauke, Grundriß des Verfassungsrechtes, 1905, S. 70.

[2] Bericht des Abg.H. S. 24; 36.

„Befristung" durch das fragende Mitglied keine sonderliche Bedeutung zugesprochen werden kann.

Jedenfalls liegt in dem Mangel einer zeitlichen Grenze, innerhalb welcher die Äußerung fallen muß, eine Abschwächung der Bedeutung des J. R., aber sein politischer Wert wird dadurch nicht sehr stark tangiert und in regelmäßig funktionierenden Kammern dürfte nicht häufig ein Grund vorliegen, diesen Mangel zu beklagen.

Keineswegs scheint es den Bedürfnissen der Praxis angemessen, in Bezug auf die Beantwortungsfrist für Interpellationen der inneren und der äußeren Politik gleiche Bestimmungen zu treffen, und Pierre[1] äußert sich darüber folgendermaßen: Les auteurs des règlements n'ont pas entouré des mêmes garanties le droit d'interpellation sur la politique extérieure, parce qu' ils ont voulu réserver à la Chambre pleine liberté d'ajourner des débats qui pourraient compromettre nos relations d'amitié avec les puissances étrangères. Im allgemeinen wird sich korrigierend hinzufügen lassen, daß die Entscheidung, wann auswärtige Angelegenheiten spruchreif seien, wohl am besten in die Hand der Regierung zu legen ist, denn ihr muß man zuerst die Fähigkeit zusprechen, die internationale Lage zu überblicken und daher ein Urteil zu fällen.

Auch was die internen Angelegenheiten eines Staates anlangt, wird es nicht jederzeit wünschenswert sein, sie vor der Öffentlichkeit zu besprechen und zu glossieren; ein Mittelweg zwischen den parlamentarischen Ansprüchen auf Kontrolle und den praktischen Bedenken, diese immer rückhaltslos zu gewähren, läge in der Ausgestaltung des Fragerechtes von Kommissionen, deren Mitgliederzahl enger begrenzt und deren allenfalls wünschenswerte Diskretion nicht allzuschwer zu erzielen ist; davon wird noch die Rede sein.

Bei diesen Erörterungen handelt es sich zuvörderst um eine Frist zur Erteilung materieller Antworten und die

---

[1] Pierre, a. a. O., S. 801.

bloße Äußerung, eine Angelegenheit eigne sich noch nicht zur offiziellen Diskussion, wird auch bei kritischen Fragen schwerlich die Lage verwirren.

In jenen Parlamenten allerdings, welche auch Debatten über negative Antworten des Interpellierten kennen, kann durch unzeitgemäße Besprechungen immerhin Unheil gestiftet werden.

Es hängt eben immer und jederzeit von der Einsicht, dem Takte und dem guten Willen einer Kammer ab, ob sie die ihr zugewiesenen Aufgaben zum staatlichen und politischen Nutzen auszuführen bestrebt ist oder nicht. Eine Befristung der Äußerungspflicht wird dort erklärlich sein, wo ein chronisches Mißtrauen zwischen Regierung und Parlament Platz gegriffen hat, wo eine Regierung sich ihrer Stellung im konstitutionellen Staate wenig bewußt ist, oder wo die Kammern auf Kosten der Staatsraison die eigene Machtsphäre zu erweitern suchen; die Befristung wird dort zur Notwendigkeit, wo sie ein Zwangsmittel für das Haus selbst enthält, Interpellationen verhandeln zu müssen, die es sonst durch Hinausschieben der Diskussion begraben könnte, und die Befristung wird schließlich unbedenklich und einwandfrei sein, falls sie in einem Parlamente geltende Norm ist, dessen politische Einsicht durch Beachtung der Lehren der Vergangenheit und Jahrhunderte langer Erfahrungen vertieft wurde.

Wenn wir historisch das Interpellationsrecht überblicken, fällt es auf, daß es im englischen Parlamente aus einfachen Anfragen der Mitglieder an die Regierung entstand. Auf dem Kontinente begann es in Frankreich mit dem Dekret der Constituante[1] vom 21. Juli 1791, das den Ministern die Pflicht auferlegte, der Deputiertenkammer Auskunft zu erteilen. Seine Ausbildung und Verallgemeinerung in und für die verschiedenen parlamentarischen Kollegien vollzog sich allmählich, erlitt mancherlei Hemmungen und so folgte

[1] Pierre, a. a. O., S. 790 f.

z. B. in Frankreich auf eine Blüteperiode der Interpellationen im Jahre 1848 ihr vollständiges Verschwinden vier Jahre später und über ein Jahrzehnt währte diese interpellationslose Epoche; inzwischen bildeten sich allerdings Informationsaushilfsmittel als Surrogate, doch eigentliche Interpellationen waren unstatthaft, gesetzwidrig. Interessant sind die Äußerungen Mohl's und Mittermaiers aus den Jahren 1829 bezw. 1838 über das Interpellationsrecht; sie beweisen dessen embryonales Dasein in den Ständekammern der deutschen Staaten. Mohl[1] schreibt: „Mit den einzelnen Ministerien kommunizieren die Kammern durch ihre Präsidenten. Dasselbe ist der Fall bei den landständischen Kommissionen, welche ebenfalls das Recht haben, mit den betreffenden Ministerien Rücksprache zu nehmen. . . . Es handelt sich hier um bloße Geschäftskommunikationen, in welchen kein definitiver Beschluß der Ständeversammlung oder der Regierung mitgeteilt, sondern z. B. nur die Mitteilung von Urkunden oder von faktischen Verhältnissen verlangt werden soll . . ." Und Mittermaier[2]: „Über das Recht der Mitglieder durch Fragen an die Minister . . . irgend einen beliebigen Gegenstand, der nicht auf der T.O. steht, zur Sprache zu bringen, erklären sich die Geschäftsordnungen nicht oder nur sehr ungenügend." Es folgt nun ein Hinweis auf England und Frankreich, die zur Zeit hierin weiter vorgeschritten waren, dann fährt der Autor fort: „Daß der gefragte Minister nicht genötigt werden kann, eine Frage zu beantworten, versteht sich; eigenes Interesse wird ihn oft antreiben, zu antworten, damit nicht sein Schweigen als Zugeständnis oder als Schwäche ausgelegt werde. Solche improvisierte Fragen und Äußerungen . . . haben für sich, daß dadurch oft andere, sonst durch eigentliche Motionen weitläufige förmliche Verhandlungen ab-

[1] Mohl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, I, S. 579 und 585.

[2] Mittermaier, in Welker's Staatslexikon, S. 629, im Abschnitte „Geschäftsordnung".

geschnitten werden, und daß oft momentane Ereignisse Anfragen und Bemerkungen im Interesse des Volkes fordern können."

Die Entwicklung der Parlamente machte zwar solche primitive und uns selbstverständliche Begründungen des Interpellationsrechts überflüssig, brachte es jedoch auch mit sich, daß der Ausübung des Rechtes gewisse Schranken gesetzt werden mußten, wenn nicht durch überflüssige Anfragen Zeit und Geduld der Kammermitglieder über das nötige Maß hinaus in Anspruch genommen und der normale Geschäftsgang nicht fortwährend gestört werden sollte. Die verschiedenen Kollegien schützten sich nun auf verschiedene Art und Weise gegen einen Mißbrauch des Interpellationsrechts und alle waren bestrebt, neben der theoretischen und praktischen Anerkennung der Interpellationen doch auch hemmende Regeln zu schaffen, die eine rücksichtslose oder die parlamentarischen Arbeiten gefährdende Ausnützung des Rechts zu verhindern geeignet schienen. Dafür gab es mancherlei Mittel, die zum Teil historisch zu erklären sind.

Fürs erste kommen in Betracht die **Bestimmungen über den Interpellanten.** Sie enthalten folgende drei Gruppen:

a) ein einzelnes Mitglied interpelliert;

b) eine gewisse Anzahl von Mitgliedern ist zuständig, Interpellationen einzubringen;

c) die Kammer, bezw. die Kammermehrheit, interpelliert.

a) Dies finden wir klar in England verwirklicht. Das Interpellationsrecht ist hier am individuellsten, doch werden wir auf seine Beschränkungen, die es durch die Fixierung der Ausübung auf eine gewisse kurzbemessene Zeit und durch die Einbürgerung der schriftlichen Antwort erfährt, erst im folgenden zu sprechen kommen und hier nur darauf hinweisen, daß Mißstände, die durch die liberale Einführung, jedem Einzelnen die Interpellationsmöglichkeit zu ge-

währen, aufkeimen könnten, durch verschiedene Präventivmaßregeln verhindert werden sollen [1].

b) Auch im D.R.T. dem österr. R.R. und dem preußischen Landtage ist anscheinend ein einziges Mitglied allein der Interpellant, aber es bedarf der schriftlichen Unterstützung einer gewissen Anzahl von Kollegen (9—29), wodurch tatsächlich erst beim Vorhandensein von 10—30 Interessenten dieser Minderheit die Möglichkeit zu interpellieren gegeben ist [2].

Daß in der Theorie nur ein Interpellant vorhanden ist, dem eine Gruppe anderer Mitglieder nur ihre Unterstützung verleiht, äußert sich in der Praxis darin, daß er — ein primus inter pares — bei der Behandlung der Interpellation im Hause eine bevorzugte Stellung als Redner einnimmt.

Was diese Interpellation durch Gruppen anlangt, so erzielt sie den angestrebten Erfolg einer wünschenswerten Beschränkung der Anfragen auf wichtige Angelegenheiten — da man nur für solche die genügende Anzahl unterstützender Interessenten erwarten zu können glaubte — tatsächlich nicht immer. Der Parteiverband und die kollegiale Kourtoisie versagten, wo das Interpellationsrecht im Vereine mit anderen parlamentarischen Institutionen verwahrloste, wohl selten einem unterstützungsuchenden Interpellanten ihre Mithilfe; wo aber Interpellationen von sich ihrer Stellung bewußten Mitgliedern streng technisch gehandhabt werden, scheint eine derartige Beschränkung überflüssig, da im allgemeinen eine Selbstbeschränkung des Einzelnen zu erwarten ist.

---

[1] Zwischen den „einfachen Anfragen“ und den eigentlichen Interpellationen kommen in Frankreich die auch dem einzelnen Mitgliede zustehenden questions adressées aux ministres in Betracht, doch werden sie aus bestimmten später näher zu erörternden Gründen nicht hier, sondern im nächsten Abschnitte besprochen. Vergl. auch Schollenberger, Grundriß des Staats- und Verwaltungsrechtes der schweizerischen Kantone 1900; I. Bd. S. 205, wonach in den meisten Kantonen ein einzelnes Mitglied interpellieren kann; eine Interpellationsdebatte ist nicht zulässig.

[2] Im österr. Abgh. schwankte die zu einer Interpellation notwendige Anzahl unterstützender Abgeordneter seit dem Jahre 1861 zwischen 15 und 20; ein neuerlicher Vorschlag wollte sie auf 30 erhöhen.

c) Von dem Gesichtspunkte ausgehend, daß die einer Kammer zustehenden Rechte durch die Kammermehrheit als Verkörperung des Willens der Kammer ausgeübt werden sollen, gelangte man in Frankreich von der Interpellation Einzelner dahin, daß heute der Einzelne nur mehr gewissermaßen den Vorschlag macht, das Haus möge interpellieren und dieses setzt den Tag für die Erledigung der Anfrage fest[1]. In der preußischen zweiten Kammer[2] stand eine ähnliche Regel — über die Zulassung der von 31 Mitgliedern unterzeichneten Interpellation entschied das Haus ohne Debatte — im Jahre 1849 einige Monate in Kraft; in Dänemark kann jedes Reichstagsmitglied mit Genehmigung des Thinges, dem es angehört, jede öffentliche Angelegenheit zur Verhandlung bringen und eine Erklärung darüber von Seite des Ministers verlangen. Ebenso muß in Holland[4] jedes Mitglied, das zu interpellieren wünscht, die Erlaubnis der Kammer dazu einholen. Eine strenge Interpretation des § 21 Ges. ü. d. R.V. müßte auch in Österreich dazu führen, daß nur ein Haus als solches interpelliert, aber das G.O. Gesetz nahm eine andere Auslegung der Verfassungsbestimmung vor.

Entschieden ist durch eine Interpellationsmöglichkeit, die nur der jeweiligen Mehrheit sicher gewährleistet, qualifizierte Anfragen an die Minister zu stellen, die Minorität stark beeinträchtigt und ihr ein wichtiger Kontrollbehelf nur unter der Bevormundung der Majorität zugestanden. Wie sich diese zu ihr unangenehmen oder für

[1] Obschon die Kammer alle Anfragen über die innere Politik binnen vier Wochen nach ihrer Einbringung auf die T.O. stellen muß, so hat sie gleichwohl die Möglichkeit, ihr genehme Interpellationen zu bevorzugen, da die Reihenfolge der Behandlung von dem Ermessen des Hauses abhängt und die seit einiger Zeit eingeführte Beschränkung der den Interpellationen gewidmeten Tage an ungünstiger Stelle angesetzte Anfragen nicht oder erst verspätet zur Erledigung kommen läßt. S. a. bes. Teil: Frankreich.

[2] Plate, a. a. O., S. 118 f.

[3] Goos und Hansen, das Staatsrecht des Königreichs Dänemark 1889, S. 70.

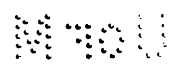
[4] Hartog, das Staatsrecht des Königreichs der Niederlande, 1886, S. 38.

sie interesselosen Fragen stellt, hängt sehr von der parlamentarischen Sitte und Kourtoisie ab.

Vorschriften, wonach Interpellationen schriftlich eingebracht werden müssen, um dann verlesen oder in Druck gegeben und an die Mitglieder verteilt zu werden, bezwecken erst in zweiter Linie den Schutz des Hauses gegen Mißbräuche und fördern vor allem die Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens. Der Interpellierte bekommt dadurch die Anfrage in authentischer Fassung in die Hand und kann die Antwort, gestützt auf sein Material, durcharbeiten oder durcharbeiten lassen, während rein mündliche Anfragen Mißverständnisse mancher Art nach sich ziehen können, die weder wünschenswert sind, noch einem regelmäßigen Geschäftsgange zuträglich. Ferner hat die Schriftlichkeit der Interpellationseinleitung für jene Kammern noch eine besondere Bedeutung, wo dem Präsidenten das Recht zusteht, Interpellationen, die dem Gesetze oder der Sitte widersprechen, zurückzuweisen. Widerspruchslos gilt dieser Usus in Frankreich und England und galt im Jahre 1849 für die zweite preußische Kammer.

Die Kritik des Präsidenten erstreckt sich zuerst auf die Verfassungsmäßigkeit der Anfragen; es handelt sich darum, ob durch sie nicht der Wirkungskreis des Hauses überschritten wird. Aber selbst wenn sie in diesem Sinne verfassungsmäßig, wenn die Grundlage der Interpellation die Eignung hat, im Parlamente zur Sprache zu kommen, kann es noch immer möglich sein, daß ihre Form den gestellten Ansprüchen nicht entspricht. Wie weit solche Formvorschriften gehen können, ist z. B. in England zu ersehen und wird im besonderen Teile zur Darstellung gelangen.

Es versteht sich eigentlich von selbst, daß, da Verletzungen des Anstandes und der Sitte durch Verlesung, Niederschrift oder Drucklegung nicht entschuldbarer werden, als wenn sie nur improvisierte Ausflüsse einer plötzlichen Erregung sind, derartige Unziemlichkeiten ebenso unter



die Disziplinargewalt des Vorsitzenden eines parlamentarischen Kollegiums zu fallen hätten, wie Ungehörigkeiten in einer Rede oder bei Zwischenrufen.

Gleichwohl beziehen sich die Bestimmungen über eine „gröbliche Verletzung der Ordnung“ im D.R.T. (G.O., § 60 ff.) ihrer ganzen Fassung nach nur auf tätliche und verbale; aber aus der Stellung, die der Präsident gemäß § 13 G.O. einnimmt („Dem Präsidenten liegt ... die Handhabung der Ordnung ... ob“) wird mit Recht gefolgert werden können, daß er auch solche Verletzungen der Ordnung, die durch Schriftstücke erfolgten, disziplinariter zensurieren kann.

Mit bezug auf die mangelnde Disziplinargewalt der Vorsitzenden der beiden Häuser des österr. R.R. über den Inhalt von Interpellationen sagt der Bericht der Spezialkommission des Herrenhauses[1]: „Als eine Anomalie und als eine Lücke der geltenden Geschäftsordnungen stellt es sich dar, daß der Präsident ... zwar mit bezug auf die Reden der Mitglieder das Recht des Ordnungsrufes und der Entziehung des Wortes besitzt (G.O. des Abgh., § 57, vergl. G.O. des H.H., § 46), hingegen nach der derzeit herrschenden Auffassung mancher Faktoren jeder disziplinaren Gewalt gegenüber dem Inhalt und dem Wortlaut selbst solcher Interpellationen entbehren soll, welche den Tatbestand strafbarer Angriffe gegen Personen oder strafrechtlich geschützte Institutionen begründen oder gröbliche Verletzungen des Anstandes und der Sitte enthalten.“ Anschließend daran wird empfohlen, dem Präsidenten ein Zensurrecht über den Inhalt von Interpellationen ausdrücklich zuzusprechen und dabei auf Art. 43 der G.O. des belgischen Repräsentantenhauses hingewiesen, wo es ohne Unterscheidung von Reden und Interpellationen seit 1897 heißt: „Le président peut faire supprimer des ‚Annales parlementaires‘ et du ‚Compte rendu analytique‘ les paroles contraires

[1] Bericht des H.H., S. 5.

à l'ordre ou celles qui auraient été prononcées par un membre qui n'avait pas la parole." Nach dem Vorschlage der Spezialkommission wäre § 12 des G.O. Gesetzes unter anderem folgendermaßen abzuändern: „Enthält eine Interpellation nach dem Urteile des Präsidenten entweder eine gröbliche Verletzung des Anstandes oder der Sitte oder eine Äußerung, welche den Charakter der Strafwürdigkeit annimmt, so hat er den betreffenden Teil der Interpellation sowohl von der Eintragung in das Buch und der Drucklegung, als von der Verlesung im Hause auszuschließen" [1].

Übrigens machten schon bisher mehrere Vorsitzende des österr. Abgh. in Anwendung ihrer Disziplinargewalt das Recht auf Zensur auch bezüglich Interpellationen geltend [2].

Jedenfalls ist mit einer Ausdehnung der präsidialen Ordnungsgewalt auch auf schriftliche Eingaben gewiß die Möglichkeit gegeben, einer gewissen Kategorie von Auswüchsen des Interpellationsrechts wirksam entgegenzutreten, doch — ohne einem übertriebenen Minoritätenschutz das Wort zu reden und die Majorität kann sich immer selbst helfen — setzen derartige Bestimmungen einen taktvollen und einsichtigen Präsidenten voraus, der unparteiisch von seinen Rechten Gebrauch macht. Dem „Speaker" wird dies fast allgemein und jederzeit nachgerühmt, doch selbst hier macht vorher der Clerk des Hauses, ohne selbst eine Entscheidung zu fällen, auf Unzulässigkeiten in der eingebrachten Interpellation aufmerksam. Es ist nicht immer leicht, zwischen einer „berechtigten Kritik" und dem, was in Geschäftsordnungen ein wenig verschwommen „gröbliche Verletzung des Anstandes und der Sitte" genannt zu werden pflegt, zu scheiden, und zu Zeiten großer Parteikämpfe und in Tagen entfesselter politischer Leidenschaften mag der Präsident — ungewollt — in den Wirbel des Streites gerissen werden, was gerade für die Zensur an Inter-

---

[1] Vergl. Regierungsvorlage, S. 5, § 12a.
[2] Regierungsvorlage, S. 23 f.

pellationen um so unerwünschter erscheint, da ja die Interpellationen ein hervorragendes Mittel der Kontrolle sind, dessen eminente Bedeutung in mancher Verfassung und in allen parlamentarischen Kollegien anerkannt wird. Zum mindesten müßte der Entscheidung des Präsidenten in der G.O. ein klareres Prinzip der „Ungehörigkeit“ zugrunde gelegt werden und gegen das präsidiale Urteil ein Appell an das Plenum offenstehen.

Die Epoche des rapid zunehmenden Verkehres, von der wir nicht wissen, ob wir uns in ihrem Anfangsstadium befinden, oder vorderhand wenigstens, schon auf jener Entwicklungsstufe, die mit den heute gegebenen Mitteln keine erhebliche Beschleunigung des Verkehrs mehr erzielen kann, brachte es im Verein mit den mannigfachen gesteigerten technischen Möglichkeiten dazu, daß gewisse Arbeiten mit einer noch vor wenigen Jahrzehnten kaum geahnten Raschheit geleistet werden können; aber anderseits gibt es auch Tätigkeitsgebiete, deren Inhalt in fortwährendem Anwachsen begriffen ist, ohne daß die Entdeckungen und Erfindungen der Moderne im gleichen Maße in der Darbietung beschleunigender Hilfsmittel zur Bewältigung Schritt gehalten hätten.

So wächst das Arbeitsfeld und die nötige Arbeitsintensität der staatlichen Aktionen und gerade was den auf die Parlamente entfallenden Teil derselben betrifft, bietet die ausgebaute Technik hier nur wenige Neuerungen, die eine schnellere Erledigung des zunehmenden Arbeitspensums ohne Beeinträchtigung der Genauigkeit und Präzision der Tätigkeit und ohne Beeinträchtigung der Güte des Resultats gestatten. Einerseits folgt daraus die anschwellende Bedeutung der Regierung mit ihrem stets steigerungsfähigen Beamtenapparat, anderseits das entschiedene Begehren der Kammern, die Zeit überall dort zu sparen, wo sie bisher anscheinend oder tatsächlich überreich zugemessen war.

Zahlreiche Bestimmungen legen für dieses Bestreben

Zeugnis ab; auch dem Interpellationsrecht sucht man Zügel anzulegen, um Zeit für andere parlamentarische Geschäfte zu sparen. Solchen Zügelungen dienen mancherlei Regeln, die auch andere Zwecke verfolgen, aber als diesbezüglich typische Institutionen sind zwei zu nennen: zur Entwicklung der Interpellationen wird nur an einem bestimmten Termin oder innerhalb einer bestimmten Frist Gelegenheit gegeben und die mündliche Antwort wird durch eine schriftliche Erledigung ersetzt.

Die zeitliche Begrenzung der Interpellationsbehandlung wird nicht in allen parlamentarischen Kollegien angestrebt, sondern nur in jenen, die durch eine zunehmende Anfragenzahl ein Verkümmern der andern ihnen obliegenden Arbeiten zu befürchten haben.

Im englischen Unterhause gelangen Interpellationen nur am Montag, Dienstag, Mittwoch und Donnerstag zur Entwicklung, und zwar ist ihnen jedesmal bloß eine Zeit von 45 Minuten reserviert[1]; provisorische Bestimmungen in der französischen Deputiertenkammer und Art. 33 der im Jahre 1901 revidierten G.O. des belgischen Repräsentantenhauses lassen ihre Behandlung in der Regel nur an einem Tage der Woche zu[2] und schon seit 1890 sind in der II. Kammer des italienischen Parlamentes ebenfalls nur 40 Minuten an jedem Sitzungstage den Interpellationen und Anfragen und überdies 5 Minuten für die Replik auf die Antwort des Ministers zugesprochen[3]. Wenn bisher weder der D.R.T. noch das preußische Abgh. solche Beschränkungen für sich vornahm, so kommt dies daher, daß beide Kollegien noch keinen Grund fanden, die den Interpellationen gewidmete Zeit mit Beunruhigung wahrzunehmen. Für das österr. Abgh. mit seiner chronischen Obstruktion, von der es fraglich ist, ob sie auch noch nach Einführung des allgemeinen Wahlrechts fortdauern wird, brachte zwar kein

[1] Standing Order IX; vergl. auch besonderen Teil: England.
[2] Pierre, a. a. O., Supplement 1906, S. 337 ff.; 341.
[3] Brusa, a. a. O., S. 491, Anm. 2.

Geschäftsordnungsvorschlag eine hier charakterisierte Zeitbeschränkung, doch finden sich in den verschiedenen Abänderungsentwürfen Hinweise auf derartige in andern Parlamenten übliche Regeln, die beweisen, daß der Gedanke einer zeitlichen Grenze für die Behandlung qualifizierter Anfragen wenigstens in Erwägung kam[1].

Gegen eine klug berechnete und nicht zu engherzige Terminisierung läßt sich Erhebliches, das mit Hinblick auf die große Zeitersparnis in Betracht käme, kaum einwenden, aber immerhin kann sie dazu führen, daß, falls die festgesetzte Zeit zur Erledigung der Interpellationen nicht ausreicht, ein Großteil derselben unbeantwortet bleiben müßte, der gewöhnlich mit dem Schluß der Session begraben würde[2]. Dem abzuhelfen sind schriftliche Antworten in Anwendung gekommen, um das mündlich nicht Erledigte auf diese Weise aufzuarbeiten.

Mit der **Schriftlichkeit der Interpellationsbeantwortung** ist ein neues Problem aufgestellt.

Noch im Jahre 1877 konnte im preußischen Abg.H. auf die obligate Mündlichkeit der Interpellationsbehandlung im englischen Parlamente hingewiesen und erklärt werden, Interpellationen stellen sich dar — im Gegensatz zu dem in der Budget- und Rechnungskommission üblichen schriftlichen Auskunftverfahren — als mündliche Verhandlung zwischen dem Interpellanten und der Regierung[3]. In diesem Punkte änderte sich verschiedenes. Das englische Unterhaus erlebte in einer Session über 7000 Interpellationen und dadurch acquirierte die mündliche Prozedur den Todeskeim; ihre Nachfolgerin war die Schriftlichkeit. Die mündliche Erledigung gilt nur mehr als Ausnahmsfall, wenn der Inter-

[1] Vergl. Bericht d. H.H., S. 4; ferner Bericht d. Abgh., S. 14 mit einer etwas unklaren Verbindung von „Interpellationen“ und „Schwerinstag“ bezüglich des D.R.T.

[2] Über einschlägige Schwierigkeiten in der französischen Deputiertenkammer, s. Pierre, Supplement 1906, S. 337 ff.

[3] Sess. 1877/78, Sitzg. 18, S. 441, Sitzg. 28, S. 709 f.; vergl. Plate, a. a. O., S. 122.

pellant sie fordert, die Antwort noch innerhalb der für Interpellationen zugemessenen Zeit fällt, oder sonst beachtenswerte Umstände in Betracht kommen. Auch in Dänemark können die Minister schriftlich antworten[1].

Die Regierungsvorlage[2] wollte für den österr. R.R. ebenfalls die Schriftlichkeit der Beantwortung als das normale fixieren, doch sollte es den Mitgliedern der Regierung (nicht den Mitgliedern der Kammer!) vorbehalten bleiben, auch den Weg der mündlichen Erledigung zu wählen[3]. Der Bericht der Spezialkommission des H.H.[4], schlug für das Interpellationsverfahren, sowohl für die Einbringung der Anfragen, wie für den weiteren Prozeß einen schriftlichen Gang vor, aber immerhin könnten 25 Mitglieder im Herrenhause, beziehungsweise 50 im Abgeordnetenhause eine Verlesung der Interpellation und eine verbale Beantwortung durchsetzen.

Schwere Bedenken lassen sich gegen das schriftliche Verfahren, dem auf andern Gebieten mit Recht energisch entgegengearbeitet wird, erheben. Natürlich werden sie nicht in allen Kammern gleich gewichtig sein, sondern sehr von deren sonstigen Institutionen, Sitten und Gebräuchen abhängen. Gewiß ist nur, daß das Kontrollmittel der Interpellationen dadurch aus dem Kreis der Öffentlichkeit gerückt wird und eine Abschwächung erfährt, die besonders in der Erschwerung einer folgenden Interpellationsdebatte zutage tritt, wie auch im englischen Parlamente eine Diskussion über die ministerielle Äußerung ausgeschloßen ist.

Wenn die Zukunft die Tätigkeit der parlamentarischen Kollegien noch weiterschreitend zu einer überwiegend kontrollierenden ausgestaltet, dann wird möglicherweise die Mündlichkeit im Interpellationsverfahren wieder zurückkehren,

---

[1] Goos und Hansen, a. a. O., S. 48.
[2] Regierungsvorlage, S. 5; 23.
[3] Mündliche oder schriftliche Antworten je nach Belieben des interpellierten Ministers, läßt Art. 22 des Ges. vom 17. Juni 1874, die landständische Geschäftsordnung betreffend, in Hessen zu.
[4] Bericht des H.H., S. 4; 16.

beziehungsweise erhalten bleiben, wenn die Zukunft dagegen nicht mehr die Tendenz zeigt, die wir heute auf parlamentarischem Gebiete wahrzunehmen glauben, so wird es von der weisen Selbstbeschränkung der Parlamente und ihrer Mitglieder abhängen, ob sie durch eine kluge Mäßigung nur wenige und wichtige Angelegenheiten zur Sprache bringen und diesen das gesprochene Wort vorbehalten, oder ob sie durch ein Überschwemmen mit nebensächlichen Anfragen die Notwendigkeit beweisen, die Zeit für andere Arbeiten durch eine schriftliche Behandlung der Interpellationen freizumachen.

Eine weitere bereits angedeutete Folge muß die Schriftlichkeit der Antwort unbedingt nach sich ziehen: Sie schließt eine weitere Debatte so gut wie aus.

Würden die Interpellationen reine Informationsinstrumente sein, so wären sie mit der Äußerung der Regierung beendet, und nur falls diese keine genügende Aufklärung gäbe, wäre Anlaß für weitere Fragen vorhanden, um eine befriedigende Auskunft zu erhalten. Da jedoch die qualifizierten Anfragen in erster Reihe ein Kontrollmittel sind, das einen kritischen Charakter trägt, so werden die Kammern danach streben, zur Behandlung der Interpellation durch den Minister Stellung nehmen zu können, über dessen Handlungen und Haltung zu diskutieren und allenfalls durch Einbringung, Annahme oder Ablehnung von Anträgen auszusprechen suchen, ob sie der Interpellierte durch seine Äußerung befriedigte oder nicht. Wo die G.O. die Möglichkeit giebt, der ministeriellen Antwort eine **Debatte** folgen zu lassen, kann sie nicht der Einzelne nach seinem individuellen Belieben inaugurieren, sondern sie ist von einem dahingehenden Antrag einer größeren Anzahl von Mitgliedern, allenfalls von einem Mehrheitsbeschluß des Hauses abhängig gemacht[1].

---

[1] G.O. D.R.T., § 33, des preuß. Abgh., § 34, des österr. Abgh. § 69; vergl. auch Brusa, a. a. O., S. 166 u. a.

Im englischen Unterhause war eine Interpellationsdebatte seit jeher geschäftsordnungsmäßig ausgeschlossen, im Oberhause ist eine solche nicht durchweg untersagt. Vom Jahre 1849—1862 entbehrte auch die preußische zweite Kammer der Möglichkeit einer Besprechung der ministeriellen Antwort. Selbstverständlich kann der Interpellationsgegenstand, wie dies manche Geschäftsordnungen[1] ausdrücklich bemerken, in Form eines selbständigen Antrages weiter verfolgt werden, was von besonderer Bedeutung auch dort ist, wo zwar eine Interpellationsdebatte gestattet, aber es unzuläßig ist, diese mit einem darauf bezüglichen Antrag und einem Beschlusse zu beenden. Eine solche Motion unterliegt der gewöhnlichen geschäftsmäßigen Behandlung, die gegebenenfalls als „dringliche" beschleunigt zu werden vermag[2]. Eine Diskussion auch ohne folgenden Beschluß ist geeignet, Unklarheiten zu beseitigen, politische Wirkungen zu erzielen, aber auch eine beklagenswerte Zeitverschwendung zu begünstigen.

Wie schon erwähnt, untersagen es manche Geschäftsordnungen ausdrücklich und bestimmt, die Besprechung einer Interpellation durch Stellung und Erledigung eines Antrages abzuschließen[3].

Manche Parlamente dagegen gestatten eine **Beschlußfassung am Ende der Besprechung.** In der französischen Deputiertenkammer können Interpellationen durch die Annahme einer Tagesordnung beendet werden[4]; ähnlich ist das für Holland geregelt[5].

Damit hat jederzeit das parlamentarische Kollegium die Macht, dem Ministerium oder Einzelnen seiner Mitglieder bezugnehmend auf eine rechtlich, politisch oder sozial rele-

---

[1] G.O. D.R.T., § 33, G.O. preuß. Abgh., § 34.
[2] Vergl. u. a. auch Schollenberger, a. a. O., I. Bd., S. 205.
[3] Vergl. u. a. im besonderen Teile das über den D.R.T., den preuß. Landtag und den österr. R.R. Gesagte: desgl. s. Aschehoug, a. a. O., S. 62 für Schweden.
[4] Lebon, das Staatsrecht der Republik Frankreich, 1886, S. 72
[5] Hartog, a. a. O., S. 41.

vante Frage und Antwort, sein Vertrauen oder Mißtrauen unzweideutig auszusprechen. Einerseits wächst dadurch der kontrollierende Einfluß des Parlamentes, anderseits können kleine Augenblicksdifferenzen und momentane Verstimmungen unsinnig weite Kreise ziehen.

Der Bericht des Geschäftsordnungsausschusses, der für das österr. Abgeordnetenhaus die Zuläßigkeit eines Antrages im Anschluß an die Interpellationsdebatte in Vorschlag brachte, äußerte sich u. a. folgendermaßen[1]: „Nach der geltenden Vorschrift durfte auch dann, wenn das Haus die Debatte über eine Interpellationsbeantwortung beschloß, bei dieser Besprechung kein Antrag gestellt werden. Somit kamen innerhalb der Debatte wohl die Anschauungen einzelner Mitglieder, aber nicht die Auffassung des Hauses zum Ausdruck. Und doch kann es bei Interpellationen über wichtige politische Vorgänge von großer Bedeutung sein, zu erfahren, ob die Mehrheit des Hauses mit dem von der Regierung vertretenen Standpunkte übereinstimmt oder diesen Standpunkt mißbilligt. In dieser Erwägung empfiehlt der Ausschuß, bei dem erwähnten Anlasse die Stellung des Antrages zu gestatten: ‚Das Haus nehme die Beantwortung der Interpellation zur Kenntnis,', oder des Antrages, das Haus nehme diese Beantwortung nicht zur Kenntnis."

Mit der Darlegung der wichtigsten Ausschmückungen die das materielle Interpellationsrecht formell in den einzelnen Kammern erfährt, kann hiermit geschlossen werden. Unbeachtet blieben nebensächliche formale Bestimmungen, die zum Teil aus dem „besonderen Teile" zu entnehmen sind, der auch mancherlei Wiederholungen bringen muß, um die monografische Darstellung des Interpellationsrechts in speziellen parlamentarischen Kollegien ohne störende Lücken geben zu können.

Damit die Institutionen, die darauf abzielen, durch Ver-

---

[1] Bericht des Abgh., S. 24, s. auch S. 36.

klausulierung des qualifizierten Anfragerechtes Zeit zu gewinnen und Störungen der regelmäßigen Arbeiten zu vermeiden, für die Praxis richtig gewürdigt werden, möge daran erinnert werden, daß bisher außer den drakonischen Bestimmungen, obstruierende oder sonst störende Abgeordnete aus dem Hause zu entfernen, kaum eine gegen zeitvergeudende Bestrebungen gerichtete Regel einer entschlossenen, skrupellosen auch kleinen Minorität gegenüber, die um jeden Preis den Lauf der Verhandlungen ernstlich hemmen wollte, den gewünschten Erfolg erzielte. Nur der mehr gedankenlosen menschlichen Schwäche, in Überschätzung der eigenen oder vertretenen Angelegenheiten weitschweifig die Geduld und die Zeit anderer in Anspruch zu nehmen, wird durch einschränkende Geschäftsordnungsregeln ein wirksamer Riegel vorgeschoben.

5. Dem Interpellationsrecht ähnliche Institutionen.

Wenn im Abschnitte „Wesen und Zweck des Interpellationsrechtes“ gesagt wurde: „Es gibt in jedem Parlamente ein besonders qualifiziertes Frageverfahren von Mitgliedern der Kammer oder von der Kammermehrheit an einen genau bestimmten Personenkreis“ und dieser später zusammenfassend als „Regierung“ bezeichnet wurde, so darf das nicht etwa so verstanden werden, daß überall Interpellationsinstitutionen vorhanden sind. Solche, im kontinentalen Sinne, fehlen dort, wo eine strengere Durchführung des Prinzips der „Gewaltentrennung“ den Vertretern der Executive untersagt, in den parlamentarischen Kollegien zu erscheinen. Das war in manchen Stadien der französischen Verfassungsentwicklung der Fall und gilt heute noch für die Union[1]. Hier finden zwischen dem Repräsentantenhause

[1] Vereinzelt, doch chronologisch weit zurückliegend, sind allerdings Fälle verzeichnet, daß sich Minister im Senate eingefunden hatten, sowie, daß an sie Vorladungen zu mündlichen Verhandlungen ergingen. Vergl. Holst, das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika, 1885, S. 50 ff.

und den Staatssekretären, die den Exekutiv-Departements vorstehen, schriftliche Verhandlungen statt, woran grundsätzlich der Umstand nichts ändert, daß an Stelle des Plenums seine Komitees mit ihren Vorsitzenden den Verkehr mit der Exekutive fast ausschließlich zu besorgen beginnen [1]. Ob sich Interpellationen an diese „Vorsitzende" (als „Minister zweiten Grades") einbürgern werden, muß dahin gestellt bleiben. Den Übergang von dem auf französischem Vorbilde fußenden Interpellationsverfahren mit seiner flüssigen Handhabung zum schwerfälligen Systeme der Union bilden die Questions im englischen Parlamente [2].

Neben den eigentlichen Interpellationen kommen in den verschiedenen Kammern noch „einfache Anfragen" vor. Auf sie, die im Laufe der Verhandlung, bezugnehmend auf den Verhandlungsgegenstand, an die Regierung gestellt werden, wurde bereits verschiedentlich hingewiesen; zumeist bedürfen sie keiner besonderen Vorbereitung und keiner bestimmten Form, doch giebt es auch hierin Abweichungen. In Italien sind Anfragen, auch mehrere Einzelfragen enthaltend, schriftlich abzufassen, wenn sie mit „ja oder „nein" zu beantworten sind, also etwa über die Wahrheit oder Unwahrheit einer Tatsache Erkundigungen einziehen [3].

Eine besondere Mittelstellung zwischen den „einfachen" und den „qualifizierten" Anfragen (Interpellationen) an die Minister nehmen in Frankreich die sogen. Questions adres-

---

[1] Vergl. Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, S. 46 f.

[2] Der republikanische Bundesstaat auf demokratischer Grundlage in Europa — die Schweizerische Eidgenossenschaft — folgte in seiner Verfassung bezügl. der Informations- und Kontrollmittel nicht dem Beispiele des nordamerikanischen Schwesterstaates, sondern spricht im Verf. Art. 85, Abs. 11 der Bundesversammlung die Aufsicht über die eidgenössische Verwaltung (u. Rechtspflege) zu und regelt, soweit das vorliegende Problem dadurch betroffen wird, die Form der Aufsichtsdurchführung in Art. 102, Abs. 16, letztem Satze, folgendermaßen: „Er (der Bundesrat) hat auch besondere Berichte zu erstatten, wenn die Bundesversammlung oder eine Abteilung derselben es verlangt." Dadurch wird eine Interpellationsberechtigung begründet.

[3] Vergl. Brusa, a. a. O., S. 166 f.

sées aux ministres ein; ihr Gegenstand ist nicht auf die augenblickliche Verhandlungsmaterie beschränkt, aber sie müssen vom Minister genehmigt sein, werden am Beginn oder am Ende einer Sitzung verhandelt, und zu ihnen haben nur der Fragesteller und der Befragte das Wort. Die Umwandlung solcher Questions in Interpellationen ist durch den Usus genau geregelt[1].

Neben den dieser Arbeit zu Grunde gelegten Interpellationen an die Regierung oder an die Regierungsmitglieder existiert in manchen parlamentarischen Kollegien noch ein Frageverfahren, das in der G.O. (österr. R.R.), oder in der deutschen Literatur (für das englische Parlament) unpräzis ebenfalls als Interpellationsverfahren bezeichnet wird. § 67 G.O. des österr. Abg.H. sagt: „Jedem Abgeordneten steht das Recht zu, an den Präsidenten des Hauses, an die Vorsitzenden der Abteilungen und Ausschüsse Interpellationen zu richten . . ."[2]

Ebenso können im englischen Unterhause an den Speaker, den Leader der Opposition und solche Mitglieder des Hauses, die sonst an einem seiner Geschäfte beteiligt sind, Anfragen gestellt werden, aber nur in Betreff einzelner Geschäftsstücke oder der Geschäftsbehandlung[3].

Bei dieser Art Anfragen tritt der Charakter der Kontrolle hinter dem der bloßen Information zurück.

Von besonderer Bedeutung ist das „Kommissionen" oder „Ausschüssen" zustehende „Fragerecht"; es ist geeignet, solche Angelegenheiten, die im Plenum des Hauses, in Anwesenheit einer großen Anzahl von Abgeordneten — wenn

---

[1] Vergl. Pierre, a. a. O., S. 783 ff; Lebon, das Staatsrecht der Republik Frankreich, S. 72 f.

[2] Die vom Bericht des Abgh. vorgeschlagene „Schriftlichkeit" derartiger „Interpellationen" sollte nur auf Grund der „mangelhaften Akustik des Beratungssaales" und der dort „meist herrschenden Unruhe" eingeführt werden. (Bericht des Abgh.. S. 23.)

[3] Vergl. May, a. a. O., 11. Ed. S. 247 ff; — Bezüglich der „Interpellation" von Deputierten der II. Kammer Frankreichs, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, die etwa in ihrer Stellung als „Beamte in ihr Ressort fallen" vergl. Pierre, a. a. O., S. 804 f.

auch mit „Ausschluß der Öffentlichkeit" — nicht ohne schwere Bedenken besprochen werden können, in dem engen Kreis eines Ausschusses, dessen Verschwiegenheit und Diskretion allenfalls noch zu erzielen wäre, zu befriedigender Erledigung zu bringen. Materielle Antworten, welche die Regierung aus ganz bestimmten Gründen vor der breiten Öffentlichkeit zu geben sich scheut, können in Komitees erteilt werden.

Manche Gesetze oder Geschäftsordnungen sahen einem Fragerechte der Ausschüsse vor. So § 21 G. ü. d. R.V.: „Jedes der beiden Häuser des R.R. ist berechtigt . . . . . Kommissionen zu ernennen, welchen von Seiten der Ministerien die erforderliche Information zu geben ist . . ." [1]

Ein weiteres Informationsmittel mit inhärentem Kontrollcharakter schuf z. B. Art. 81 Abs. 3 der preußischen Verfassung dadurch, daß jede Kammer die an sie gerichteten Schriften an die Minister überweisen und von denselben Auskunft über eingehende Beschwerden verlangen kann; und § 35 G.O. des preuß. Abg.H. regelt das nähere Verfahren [2].

Auf alle mögliche Art und Weise suchten gesetzliche und G.O. Bestimmungen das Interpellationsverfahren zu ergänzen und dort, wo Interpellationen im eigentlichen Sinn des Wortes ausgeschlossen, untunlich oder zu schwerfällig sind, Surrogate zu finden, um vorhandenen Mängeln abzuhelfen, aber sie entbehren meist einer akzentuierten Präzision und Schärfe — und diesbezüglich nähern sich ihnen die „Interpellationen" jener Parlamente, in denen die Schriftlichkeit der Prozedur an Boden gewinnt.

---

[1] Vergl. auch § 28 Satz 3 des Gesetzes über die Österreich-Ungarn gemeinsamen Angelegenheiten; bezügl. eines schriftlichen Frageverfahrens der Kommissionen im preuß. Abgh.: Plate, die G.O. des preuß. Abgh., S. 119.

Ein Fragerecht des „Bürgerausschusses sieht Art. 60 [3] der Verfassung von Hamburg vor und Art. 63 [1] der Verfassung von Lübeck.

[2] Vergl. auch § 34 G.O. des D.R.T.

B. Besonderer Teil.

1. Preußen und das Deutsche Reich.

Die historische Erörterung irgend einer Geschäftsordnungsmaterie des Deutschen R.T. oder eines Problems, das auch nur teilweise seine G.O. streift, läßt sich nicht von der Einsichtnahme in den geschichtlichen Entwicklungsgang der Geschäftsführungsbestimmungen für das preuß. Abg.H. trennen, denn dessen selbständige G.O. ist es, die, wenn auch zum Teil abgeändert, doch in den Grundprinzipien gleich, über den verfassungsberatenden (24. Februar bis 17. April 1867) und den Reichstag des norddeutschen Bundes (getagt innerhalb des 10. September 1867 und des 10. Dezember 1870) auf den deutschen R.T. überging.

Erst vom 25. Februar 1867 an, dem Tage des Zusammentrittes des konstituierenden R.T. gehen die Ausgestaltung, die Entwicklung und Weiterbildung der G.O. des preuß. Abg.H. und der des späteren Deutschen R.T. getrennte Wege, doch wirkten die Gemeinsamkeit der Abstammung, gleichartige Bedürfnisse und Bedürfnisse nach Gleichartigkeit auf die Ähnlichkeit dieser Wege ein.

Was aber die voneinander dennoch abweichende Entwicklung der G.O. in den zwei parlamentar. Kollegien anlangt, so ist zu konstatieren, daß, trotz der vielfach differierenden Form der Änderungen, Neuerungen und Ergänzungen, die tatsächliche Übung innerhalb, neben und auch gegen das geschriebene Wort die unverkennbare Tendenz aufweist, über den trennenden Buchstaben hinweg die

faktische Gleichheit oder Ähnlichkeit der Bestimmungen in ihrer Handhabung zu vermitteln.

Ein solcher „Ausgleich" kann bisher nicht beobachtet werden bezüglich der Regeln über die Anzweifelung der Beschlußfähigkeit eines Hauses, über die namentliche Abstimmung bei Schluß- und Vertagungsanträgen, die Disziplinarvorschriften, die namentlichen Zettelabstimmungen und die G.O.-Bemerkungen [1].

Selbstverständlich war es der Deutsche R.T. mehr, denn das preuß. Abg.H., der an seiner G.O. herummodelte, denn es galt bei ihm die für ein anderes Kollegium geschaffenen und aus diesem herausgewachsenen Regeln den eigenen, und, wie in jeder neuen Organisation, schwankenden Verhältnissen anzupassen.

Dagegen nahm das Abg.H. des preuß. Landtages seit über einem Vierteljahrhundert keine nennenswerten Veränderungen vor — das Haus und seine G.O. traten, vorderhand wenigstens, in das Stadium innerer Konsolidierung.

Was nun speziell das Interpellationsrecht betrifft, so stimmen die darauf bezugnehmenden §§ 32, 33 G.O. des D.R.T. und die §§ 33, 34 G.O. des preuß. Abg.H. sinngemäß, und sieht man von den Bezeichnungen, die aus der Verschiedenartigkeit des Interpellierten resultieren, ab, auch beinahe wörtlich überein. Hinter dieser Formenähnlichkeit verbirgt sich jedoch in der Litteratur ein Dissens; daß das Interpellationsrecht des D.R.T. nicht ausdrücklich in der Verfassung ausgesprochen ist, steht fest; ob das Gleiche für den Preußischen Landtag gilt, oder ob Art. 60 II und 81 III V.U. es unmittelbar dekretieren, ist in der Theorie strittig. Obschon m. E. — es sei auf den Absch. ‚der rechtliche Charakter des Interpellationsrechtes' im allgem. Teile verwiesen — das Problem nicht die ihm zum Teil zugesprochene Bedeutung besitzt, so wird dennoch darauf kurz einzugehen sein und aus diesem Grunde soll zwar die historische Entwicklung des

[1] S. Plate, die G.O. des preuß. Abgh., 1904, S. V/VI.

Interpellationswesens im D.R.T. und im preuß. Abg.H. gemeinsam, aber die Erläuterung der heute geltenden Bestimmungen getrennt dargestellt werden.

Gemäß der sogen. „Viebahnschen, vorläufigen G.O.“ für die II. Kammer des preuß. Landtages vom 28. Februar 1849 entschied über die Zulässigkeit der vom Interpellanten und außerdem von 30 Mitgliedern (in Summa also von 31 Abgeordneten) unterzeichneten Interpellation der Gesamtvorstand der Kammer; im Falle sich dieser für die Zuläßigkeit aussprach, wurde sie dem Ministerpräsidenten zugestellt, unter die Mitglieder verteilt und in der Kammer zur Lesung gebracht; wenn auch diese ohne Besprechung die Zulassung der Interpellation beschlossen hatte, erhielt der Interpellant das Wort zur näheren Ausführung und hierauf bestimmte die Staatsregierung den Zeitpunkt der Beantwortung.

Die gegenwärtige Fassung des das Interpellationsrecht betreffenden § 33 G.O. stammt aus der sogenannten „endgiltigen G.O.“ vom 28. März 1849.

Die „vorläufige“ hatte abweichend von jener der preuß. Nationalversammlung keine Besprechung der Interpellationsantwort vorgesehen[1].

Diesen Mangel beseitigte die Simson-Forckenbecksche G.O. vom 6. Juni 1862; ihr entstammt § 34 Abs. 1; einerseits machte die Regierung dagegen Bedenken geltend, anderseits erachtete ein Teil des Hauses eine „Besprechung“ ohne die Möglichkeit, sie durch einen Beschluß zu krönen, für zwecklos. Mit Recht wurde dieser skeptischen Wertung, die nur rein formal folgerte, die politische Bedeutung einer Diskussion entgegengehalten.

Abs. 2 des § 34 G.O. verdankt seine Entstehung einem

---

[1] Die Dauer der Nationalversammlung währte vom 22. Mai 1848 — mit einer Vertagung — bis 1. Dezember 1848; ihre G.O. basierte auf franz. u. belgischen Reglements, diese ihrerseits auf engl. von Bentham rationalisiertem von Mohl in Deutschland empfohlenen Vorbilde. Vergl. Hatschek, a. a. O., S. 426 ff.

Antrage des Abg. Virchow und wurde am 5. Dezbr. 1877 beschlossen. Er enthält die Anwendung von Art. 60 Abs. 2 V.U. auf einen speziellen Fall und stellt nur fest, daß die Stellung von solchen Anträgen bei der Besprechung zulässig sei, welche die Verfassung generaliter gestattet[1].

Dieser rückblickenden Erörterung hat nun getrennt die Behandlung der heute geltenden Interpellationsnormen für den preuß. Landtag und den D.R.T. zu folgen.

a) Der Landtag des Königreichs Preußen.

Gemeinsam sind beiden Häusern die Bestimmungen der Verfassungsurkunde für den preußischen Staat vom 31. Jänner 1850 Art. 60^{II}, 61 und Art. 81^{III}. Art. 60^{II} lautet: „Jede Kammer kann die Gegenwart der Minister verlangen", Art. 61 spricht die Verantwortlichkeit der Minister den Kammern gegenüber aus; Art. 81^{III} sagt: „Jede Kammer kann die an sie gerichteten Schriften an die Minister überweisen und von denselben Auskunft über eingehende Beschwerden verlangen."

α) Das Abgeordnetenhaus.

Die Verfassung ergänzend und auslegend sagen §§ 33, 34 G.O.; und zwar:

§ 33: „Interpellationen an die Minister müssen bestimmt formuliert und von 30 Mitgliedern unterzeichnet dem Präsidenten des Hauses überreicht werden, welcher dieselben dem Staatsministerium abschriftlich mitteilt, und dasselbe in der nächsten Sitzung des Hauses zur Erklärung darüber auffordert, ob und wann es die Interpellation beantworten werde. Erklärt das Ministerium sich zur Beantwortung bereit, so wird an dem von ihm bestimmten Tage der Interpellant zu deren näheren Ausführung verstattet."

---

[1] Dieser kurze Überblick über den Entwicklungsgang des Interpellationsrechts in der G.O. des preuß. Abgh. ist ein Resumée aus der klaren und übersichtlichen Darstellung bei Plate, die G.O. des preuß. Abgh., 1904, S. 118 f. und S. 121 f.

§ 34: „An die Beantwortung der Interpellationen oder deren Ablehnuug darf sich eine sofortige Besprechung des Gegenstandes derselben anschließen, wenn mindestens 50 Mitglieder darauf antragen. Die Stellung eines Antrages bei dieser Besprechung ist unzulässig. Es bleibt aber jedem Mitgliede des Hauses überlassen, den Gegenstand in Form eines Antrages weiter zu verfolgen.

Anträge im Sinne des Art. 60 der Verfassungsurkunde Abs. 2 sind jederzeit zulässig."

Ein recht beträchtlicher Unterschied liegt zwischen der „vorläufigen" und der heute in Kraft stehenden G.O.; das Interpellationsrecht wurde gewissermaßen „demokratisiert", modernisiert — aus dem schwerfälligen „Mörser" ist ein akkurates „Schnellfeuergeschütz" geworden und, um im Bilde zu bleiben, die neue Konstruktion hat, wie die geringe Zahl der eingebrachten Interpellationen beweist, zu keiner Munitionsverschwendung geführt.

Die eine Minorität strangulierende Verfügung, daß Kammervorstand und Kammer über die Zuläßigkeit und Zulassung einer Interpellation zu entscheiden hätten, blieb nur kurze Zeit in Kraft; sie bedeutet ja die von der Mehrheit absolut abhängige Stellung der Minorität, welche keine der ersteren unangenehme oder von ihr nicht gebilligte Anfrage an das Staatsministerium [1] stellen konnte.

Dem Minoritätenschutze wurde durch die Beseitigung des Kammerkriteriums Rechnung getragen; belanglos, wohl nur der Ausfluß menschlichen Strebens nach „abgerundeten Zahlen", ist die Herabsetzung der 31 unterstützenden Unterschriften auf 30.

Dreizehn Jahre nach dieser ersten Reform folgte die zweite ergänzende und brachte die Diskussionsmöglichkeit über die vom Interpellierten erteilte oder verweigerte Antwort; sie ist an den Antrag von mindestens 50 Mitgliedern

---

[1] Die Interpellation wird trotz der Einleitungsworte des § 33 G.O. nicht an den Fachminister, sondern entsprechend des weiteren Satzinhaltes an das Staatsministerium gestellt. Vergl. Plate, a. a. O., S. 119[2].

gebunden; diese Zahl auf 30 zu beschränken, fand nicht Anerkennung. Daß die Äußerung des Ministers besprochen werden dürfe, lag nicht im Interesse der Regierung, deren Opposition gegen die Neuerung bereits Erwähnung fand, ebenso wie das Verkennen des politischen Wertes einer Interpellationsdebatte durch einen Teil des Hauses. Eine „Besprechung“ hat aber abgesehen von ihrer kritischen auch noch die Bedeutung, daß sie wertvolles Material zu Tage fördern und einen Einblick in die Stimmung des Hauses gewähren kann, wodurch ein Mitglied, das den Gegenstand der Interpellation in Form eines selbständigen Antrages weiter verfolgen will (§ 34 Abs. 2 G.O.), beherzigenswerte Fingerzeige erhält.

So lange das preußische Abgeordnetenhaus auf Grund des Dreiklassenwahlsystems zusammengesetzt wird, dürfte das Interpellationsrecht kaum eine Erhöhung seiner Durchschlagskraft dadurch erhalten, daß der Äußerungsbesprechung ein materieller Antrag angefügt werden dürfe, um Frage und Antwort harmonisch mit einer „Abstimmung“, einem Beschluß, abzuschließen. Es ist eher aus der ganzen Tendenz, die die Geschäftsordnungen heute durchsetzt, zu erwarten, daß die „Mündlichkeit“ des Verfahrens, die 1877 noch ein Vorbild im englischen Unterhause fand, ganz oder teilweise einer zeitsparenden Schriftlichkeit weichen werden müsse, — doch das auch erst dann, wenn eine andere soziale und politische Strömung in der II. Kammer Oberwasser bekommt, die von dem Interpellationsrecht nicht mehr so selbstbescheiden Gebrauch macht, wie das Haus in den verflossenen Jahrzehnten es tat.

In manchen Fällen (z. B. Session 1875 Stzg. 80 S. 2257) wurde vom Interpellierten eine Antwort ohne Angabe von Gründen verweigert, doch ist dieser Umstand deshalb von verschwindender Bedeutung, da in den letzten zwanzig Jahren überhaupt nur 8 Interpellationen unerledigt blieben, also nicht 10%.

Dem Minister ist keine Frist gesteckt, innerhalb welcher

er sich zu äußern habe; tatsächlich läßt die Antwort oft sehr lange auf sich warten[1]. Von den sonst bei Interpellationen üblichen Formalien sei nur erwähnt, daß eine Drucklegung der Interpellationen und ihre Verteilung an die Mitglieder des Hauses durch die G.O. zwar nicht vorgeschrieben, aber tatsächlich geübt wird; ferner wird die Interpellation gewöhnlich nicht für die nächste Sitzung auf die Tagesordnung gesetzt, sondern nach Verständigung mit dem Staatsministerium spielt sich der Gesamtkomplex ihrer Abwickelung in einer und derselben Sitzung ab und zwar in jener, welche für die Beantwortung vom Minister ausersehen wurde; die nicht vorgeschriebene Verlesung der Interpellation findet bald statt, bald nicht; die Verbindung der Behandlung zweier Interpellationen oder die Besprechung einer Anfrage mit der Beratung eines Urantrages wird in der Regel, wenn kein Widerspruch erhoben, für zulässig erachtet[2].

Interpellationen können zurückgezogen werden; ob von demselben Interpellanten auch wieder aufgenommen, ist strittig; nach § 24, Satz 1 G.O. scheint jene Ansicht die begründete, die nur anderen Mitgliedern der Kammer die Berechtigung zur Wiederaufnahme zuspricht, doch scheint eine neuerliche Unterstützung durch 30 Unterschriften nötig.

Strittig ist die rechtliche Frage, ob das Interpellationsrecht ausdrücklich in der V.U. festgelegt ist, oder nicht. In der Litteratur herrscht diesbezüglich ziemlich bedeutende Wirrnis. Georg Meyer[3] erklärt z. B., daß viele Verfassungen der deutschen Gliedstaaten den Mitgliedern des Landtages das Interpellationsrecht einräumen und zählt zu diesen Verfassungen auch die preußische; Schulze[4] sagt: „Jede Kammer kann die Gegenwart der Minister verlangen. Darnach sind die Kammern selbstverständlich berechtigt,

---

[1] Vergl. Plate, a. a. O., S. 121[15].
[2] Vergl. Plate, a. a. O, S. 121[20]; 124[18].
[3] Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht, S. 299.
[4] Schulze, das preußische Staatsrecht, 1888, I., S. 628.

von den Ministern Aufklärungen über die zu ihrem Wirkungskreise gehörigen Gegenstände zu verlangen, wobei es in der Regel indessen den Ministern vorbehalten bleibt, inwieweit sie eine solche Auskunft erteilen wollen." Auch jedem einzelnen Mitgliede stehe nach der G.O. das Recht zu, Anfragen, Interpellationen, an den Minister zu stellen ...[1] Thudichum[2] äußert sich: „Auch die preußische Verfassung garantiert ein Interpellationsrecht nicht, während die Geschäftsordnungen beider Häuser sie zulassen."

Wenn die Frage nach dem rechtlichen Wesen des Interpellationsrechtes im preußischen Landtage nicht so formuliert wird, ob eine Kammer, die Kammermehrheit oder einzelne Mitglieder ein subjektives Recht zur Stellung von qualifizierten Anfragen hätten, sondern: ob Interpellationen an das Staatsministerium in den Wirkungskreis der Kammern fallen, dann entbehrt die Lösung des Problems jeder Schwierigkeit.

Art. 61 V.U. macht jedes der beiden Häuser zu Ministeranklagen und damit für die Kontrolle der Minister überhaupt kompetent. Daraus ist auch die Zuständigkeit zur Einleitung von Interpellationen abzuleiten[3], deren Form die selbständigen Geschäftsordnungen bestimmen.

Nach Art. 60 II kann jede Kammer die Anwesenheit der Minister fordern; dadurch vermag sie auf die Vertreter der Regierung einerseits einzuwirken, bei den Beratungen anwesend zu sein — allerdings liegt es außer ihrer Machtsphäre, sie zur aufmerksamen Anteilnahme an den Ver-

---

[1] Merkwürdig erscheint es hier, daß die Ausnahmen von der „Regel" keine Besprechung finden, um klarzulegen, in welchen Fällen vom Autor für den Interpellierten eine Aufklärungspflicht angenommen wird. Stengel, Das Staatsrecht des Königreichs Preußen, 1894, S. 74, spricht jeder Kammer das „Recht" zur Stellung von Interpellationen zu; vergl. auch Laband, Staatsrecht, I., S. 284, Anm. 1.

[2] Thudichum, Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereines, 1870, S. 213, Anm. 2.

[3] S. im allgem. Teil den Absch. „Der rechtliche Charakter des Interpellationsrechts".

handlungen zu zwingen[1] — anderseits unterstützt die Befugnis, auf ihrer Gegenwart bestehen zu können, die Durchführung des Interpellationsprozesses, dem die Interpellierten ansonsten durch beliebiges Absentieren arge Hemmungen zu bereiten vermöchten. Art. 81^{III} V.U. nimmt Bezug auf Bitten und Beschwerden, welche an die Kammer gerichtet durch diese an die Minister weitergeleitet werden können; anknüpfend daran regelt § 35 G.O. des Abgh. (bezw. § 52 G.O. des H.H.) das einschlägige Verfahren. Ein direkter Zusammenhang des angezogenen Artikels mit dem Interpellationswesen kann nicht behauptet werden — aus seinem Inhalte läßt sich unmittelbar nur schließen, daß jede Kammer Petitionen auch aus ihrer eigenen Mitte zu erheben befugt sei —, aber gleichwohl ist daraus indirekt eine Auskunftspflicht der Regierung auf Anfragen noch besonders abzuleiten, denn wenn diese die an sie über eingegangene Beschwerden gerichteten Schriften durch Auskunfterteilung zu erledigen hat, so kann logischerweise eine Art Verbindlichkeit, sich auf gestellte Interpellationen zu äußern, denen zumeist ein kritischer, oft ein beschwerender Charakter anhaftet, kaum geleugnet werden; faßt man demnach Art. 61 und die darauf fußende Kontrollkompetenz der Kammern, Art. 60^{II} mit der dafür geschaffenen Erleichterung und Art. 81^{III} mit seiner Auskunftspflicht der Regierung auf qualifizierte Petitionen, sowie die durch die selbständigen Geschäftsordnungen interpretierend geregelten und danach tatsächlich geübten Interpellationen ins Auge, so ist die Frage nach der Kompetenz der beiden Kammern des preußischen Landtages zur Stellung von Interpellationen an das Staatsministerium zu bejahen und mit Recht eine damit korrespondierende Äußerungspflicht zu behaupten[2].

Unabhängig vom formalen Interpellationsrecht ist die Befugnis der einzelnen Mitglieder der Kammer an die

---

[1] Plate, a. a. O., S. 124^{19}.
[2] Vergl. auch Rehm, allgemeine Staatslehre, 1899, S. 350 f.

Minister im Zusammenhang mit dem Gegenstande einer Verhandlung Fragen zu stellen[1].

Folgende Statistik gibt ein übersichtliches Bild über die Übung des Interpellationsrechtes im preußischen Abgeordnetenhause[2].

Session	Zahl d. Interpell.	zurückgez.	beantwortet
1887 . . .	—	—	—
1888 . . .	2	—	1
1889 . . .	—	—	—
1890 . . .	1	—	1
1890/91 . .	2	—	2
1892 . . .	2	—	2
1892/93 . .	4	—	4
1894 . . .	8	1	6
1895 . . .	5	—	5
1896 . . .	4	—	4
1896/97 . .	6	—	5
1898 . . .	8	—	6
1899 . . .	4	—	4
1900 . . .	7	—	6
1901 . . .	4	1	3
1902 . . .	6	—	6
1903 . . .	10	—	8
1904/05 . .	11	—	11
1905/06 . .	10	—	10

β) Das Herrenhaus.

§ 51 G.O. des Herrenhauses[3] weist nur unbedeutende Abweichungen von den §§ 33, 34 G.O. des Abgeordnetenhauses auf, die zum Teil in der verschiedenen Struktur der

---

[1] Über ein in der G.O. nicht vorgesehenes, doch tatsächlich ausgebildetes schriftliches Frageverfahren in den Kommissionen vergl. Plate, a. a. O., S. 119[4].

[2] Diese Zusammenstellung verdanke ich dem Entgegenkommen Herrn A. Plates, Bureaudirektors des Preußischen Abgeordnetenhauses.

[3] Die G.O. des preußischen Herrenhauses beruht auf einem Beschlusse vom 15. Juni 1892.

beiden Häuser begründet sind — so beträgt hier die Zahl der eine Interpellation unterstützenden Mitglieder nur 20 —; teilweise glich die Praxis formell bestehende Differenzen aus. Die Drucklegung und Verteilung der Interpellationen, die für das Herrenhaus vorgeschrieben sind, werden der Sitte gemäß auch in der II. Kammer geübt.

Über die verfassungsmäßigen Grundlagen des Interpellationsrechts gilt das bei der Behandlung bezüglich des Abgeordnetenhauses Gesagte.

b) Der Reichstag des Deutschen Reiches [1].

Obschon die das Interpellationsrecht regelnden §§ 32, 33 G.O. des D.R.T. fast wörtlich mit den bereits angeführten §§ 33, 34 G.O. des preußischen Abgeordnetenhauses übereinstimmen, sollen sie dennoch der klaren Übersicht wegen wörtlich zitiert werden; sie lauten:

§ 32: „Interpellationen an den Bundesrat müssen, bestimmt formuliert und von 30 Mitgliedern unterzeichnet, dem Präsidenten des Reichstages überreicht werden, welcher dieselben dem Reichskanzler [2] abschriftlich mitteilt und diesen in der nächsten Sitzung des Reichstages zur Erklärung darüber auffordert, ob und wann er die Interpellation beantworten werde. Erklärt der Reichskanzler sich zur Beantwortung bereit, so wird an dem von ihm bestimmten Tage der Interpellant zu deren näheren Ausführung verstattet."

§ 33: „An die Beantwortung der Interpellationen oder deren Ablehnung darf sich eine sofortige Besprechung des Gegenstandes derselben anschließen, wenn mindestens 50 Mitglieder darauf antragen. Die Stellung eines Antrages bei dieser Besprechung ist unzulässig. Es bleibt aber jedem Mitgliede des Reichstages überlassen, den Gegenstand in Form eines Antrages weiter zu verfolgen".

---

[1] Vergl. Perels, das autonome Reichstagsrecht, 1903, S. 42 ff; 57, 65 f.

[2] Während des Bestandes des Norddeutschen Bundes stand sinngemäß an Stelle des Wortes „Reichskanzler" die Bezeichnung „Bundeskanzler".

Das Interpellationsrecht des Deutschen Reichstages ist nicht ausdrücklich in der Verfassung ausgesprochen [1], dennoch ergiebt sich die Rechtlichkeit seines Bestandes aus der Kontrollbefugnis des Hauses und der Verantwortlichkeit des Kanzlers (Art. 4; 17; 72 der Verfassung des deutschen Reiches). Von diesem Standpunkte aus, der den R.T. zur Stellung von Interpellationen kompetent ansieht, und mit Hinblick auf die Praxis, die tatsächliche Übung, wird auch eine Äußerungspflicht des Interpellierten — welche wohl zu scheiden ist, von einer Pflicht zu materiellen Antworten — angenommen [2].

Die Reichsverfassung berechtigt den Reichskanzler als solchen nicht zur offiziellen Anwesenheit im Reichstage; nach Art. 9 R.V. kann er nur als preußischer Bevollmächtigter zum Bundesrat den Sitzungen beiwohnen, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten; tatsächlich nimmt er als Vorsitzender des Bundesrates und als verantwortlicher Minister daran teil, als dieser wird seine Anwesenheit gefordert und als dieser wird er interpelliert [3]. Mit dieser Wandlung der Verfassung ging Hand in Hand eine Wandlung der G.O.; diese spricht von Interpellationen an den „Bundesrat"; der Bundesrat ist aber unverantwortlich und seine Tätigkeit der Kontrolle des R.T. entzogen; daher

---

[1] Ein darauf zielender Antrag Laskers und Aßmanns im konstituierenden R.T. wurde als nicht erforderlich abgelehnt, da auch ohne ausdrückliche Verfassungsbestimmungen der R.T. vermöge seiner Stellung das Recht zu Interpellationen (u. Adressen) besitze. Vergl. Rönne, das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., I., S. 268, Anm. 3, 4, 6.

[2] Laband, Staatsrecht, I., S. 283, nennt das Interpellationsrecht ein „Pseudorecht"; Zorn, das St.R. des D.R., 1895, I., S. 240 f., ein „moralisches", während Stoerk, zur Methodik des öffentlichen Rechtes, 1885, S. 63 f. es als ein „verfassungsmäßiges Recht" bezeichnet, wogegen Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl., 1897, S. 203, sagt: „Ein ‚Recht' ... der Interpellationen hat der R.T. nicht. ... Da ein Recht der Interpellationen nicht besteht, gibt es für den Bundesrat und den Reichskanzler auch keine Pflicht der Beantwortung." Vergl. damit das im allgemeinen Teil im Abschnitte „der rechtliche Charakter des Interpellationsrechts" Gesagte.

[3] Vergl. Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, S. 24 ff.

können Interpellationen nur an den Kanzler als verantwortlichen, der Kontrolle unterliegenden Minister ergehen, was auch der tatsächliche Zustand anerkennt. Dem Kanzler gleich stehen seine „Stellvertreter“[1] und die Anfragen, ob der Reichskanzler zur Beantwortung einer Interpellation bereit sei, werden in praxi an den „Herrn Vertreter der verbündeten Regierung“ gerichtet — eine Form die nicht ganz entsprechend ist, da die verbündeten Regierungen einer Kontrolle nicht unterliegen; soweit dieser „Vertreter“ aber zugleich ein Vertreter des Reichskanzlers ist, scheint diese Formulierung gleichwohl zulässig[2]. Überhaupt ist die faktische Übung des Interpellationsrechts recht liberal und es kommen sogar Anfragen an Unterstaatssekretäre vor[3]. Jedenfalls hängen die Schwankungen des Interpellationsrechtes im D.R.T. eng mit den Verfassungswandlungen zusammen und werden erst zur Ruhe kommen, wenn diese stabiler geworden sind.

Was die Behandlung der Interpellationen betrifft, so wurden sie bis zum Jahre 1874 nicht auf die T.O. gesetzt, was seit 1879 jedoch Regel ist. Jetzt ist die Feststellung der T.O. durch die Interpellationen gebunden, welche auf der T.O. jener Sitzung erscheinen müssen, die ihrer Einbringung folgt. Sind es mehrere Interpellationen, so steht von ihnen keiner der Anspruch auf Priorität zu, sondern über die Reihenfolge ihrer Verhandlung entscheidet das Haus durch Mehrheitsbeschluß. Ebenso können die Interpellanten nicht verlangen, daß ihre Anfragen als erster Gegenstand angesetzt werden. Liegen tatsächliche oder rechtliche Gründe vor, welche verhindern, die Interpellationen auf die T.O. der ihrer Einbringung folgenden Sitzung zu bringen, so werden sie auf die der nächstfolgenden gesetzt.

---

[1] Vergl. das Reichsgesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878.

[2] Vergl. Perels, a. a. O., S. 65, Anm.

[3] Z. B. am 1. Mai 1880, Leg. Per. IV; 3. Sess. Stenograph. Protok. S. 1071.

Einstimmigkeit des R.T. kann sie auch auf einen späteren Termin verschieben.

Vor der Beantwortung gebührt dem Fragesteller das Wort zur Begründung; durch die Verweigerung einer materiellen Antwort ist auch eine formelle Interpellationsbegründung in der Interpellationsdebatte ausgeschlossen.

Anhang: Die Einzelstaaten.

Die parlamentarischen Organisationen der Gliedstaaten des Deutschen Reiches bieten zum Teil ein buntes Gemisch ständischer Einrichtungen mit modernen Institutionen und an diesem Gemenge mit seinen interessanten staatsrechtlichen Gegensätzen zwischen der Struktur des Reiches und der Einzelstaaten partizipiert auch das Interpellationsrecht. Bald hat es eine Regelung in den Verfassungen erfahren, die teilweise eingehender [1], teilweise nur grundsätzlich [2] Bestimmungen festlegten, bald ordnen es einfache Gesetze [3], bald bauen die selbständigen Geschäftsordnungen — wie z. B. in Baden und Württemberg — auf der Basis der den Kammern zustehenden Kontrollrechte das Interpellationswesen auf.

Preußen mag vielfach vorbildlich gewesen sein; so

[1] Lübeck: Verfassung vom 5. April 1875, Art. 45; Hamburg Verfassung der freien und Hansestadt Hamburg, publiziert am 13. Oktober 1879, in Kraft getreten am 4. März 1880, Art. 60[3]; 65.

[2] Sachsen-Weimar-Eisenach: Revidiertes Grundgesetz vom 15. Oktober 1850 über die Verfassung des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach, § 29, Abs. 2; Oldenburg: Revidiertes Staatsgrundgesetz vom 22. November 1852 für das Großherzogtum Oldenburg, Art. 128, § 2 und Art 12, § 4; Schwarzburg-Sondershausen: Landesgrundgesetz vom 8. Juli 1857 für das Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen, § 56 u. a.

[3] Bayern: Ges. vom 19. Januar 1872 den Geschäftsgang des Landtages betreffend, Art. 18—21, 33, Abs, 1, abgeändert durch Landtagsabschied vom 1. Juli 1886, § 26; Sachsen: Landtagsordnung vom 12. Oktober 1874, § 31; Hessen: Gesetz vom 17. Juni 1874, die landständische Geschäftsordnung betreffend, Art. 22; Sachsen-Meiningen: Ges. vom 23. April 1868, die Einführung einer neuen Geschäftsordnung für den Landtag betreffend, § 28.

auch für Bayern[1], wo die Interpellation von einem Einzelnen kurz begründet und schriftlich eingebracht wird und dann in der Kammer zur Verlesung kommt, worauf die Unterstützungsfrage zu stellen ist; im Übrigen lehnt sich das Verfahren an das preußische an.

Ähnlich ist das Verfahren in Sachsen[2]; in Hessen[3] kann der Minister die Antwort mündlich oder schriftlich geben und in Schwarzburg-Sondershausen[4] soll die Antwort auf die Interpellation „nur dann verweigert werden, wenn sie schwebenden Verhandlungen nachteilig sein würde."

Für Baden besagen §§ 45; 46; 47; 48 der G.O.

§ 45: „Motionen, Anträge, Interpellationen müssen schriftlich angezeigt und von mindestens drei Abgeordneten unterzeichnet sein."

§ 46. „Interpellationen an die Regierung werden von dem Präsidenten dem betreffenden Minister oder Regierungskommissär in Abschrift und mit der Anfrage mitgeteilt, ob und wann er die Interpellation in einer öffentlichen Sitzung beantworten werde."

§ 47. „An einem bestimmten Tage findet dann die Begründung der Interpellation durch einen der Interpellanten statt."

§ 48. „An die Beantwortung der Interpellation kann sich eine sofortige Besprechung anschließen; dabei ist jedoch die Stellung eines Antrages unzulässig. Es bleibt jedem Abgeordneten überlassen, den Gegenstand später in Form eines Antrages weiter zu verfolgen."

In Württemberg[5] fehlt den Interpellationen, da die Anwesenheit der Minister verfassungsgesetzlich von den

---

[1] S. auch Seydel, das Bayerische Staatsrecht, 2. Aufl., 1896, I., S. 354 ff., 483 f.

[2] S. auch Leuthold, das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, 1884, S. 238 f; Opitz, das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, 1887, II., S. 195 f; 203 f.

[3] a. a. O.

[4] a. a. O.

[5] Siehe Gaupp-Göz, das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1904, 3. Aufl., S. 119.

Kammern nicht gefordert werden kann, die durchdringende Schärfe.

So verschieden präsentieren sich das Interpellationsrecht und seine Ausgestaltung in den verschiedenen parlamentarischen Kollegien der Gliedstaaten entsprechend den Verfassungen und den selbständigen Geschäftsordnungen, welch letztere — eine merkwürdige Erscheinung — in dem den beiden Großherzogtümern Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz gemeinsamen Landtage überhaupt fehlt[1].

In der Stadtrepublik Hamburg stellt das Interpellationsrecht eine kunstvolle Kombination von besonderer Verklausulierung unterworfenen einfachen Anfragen, formellen Anträgen und eigentlichen Interpellationen dar[2]. Ob der Senat eine von fünfzehn Mitgliedern der Bürgerschaft unterstützte Interpellation beantworten will oder nicht, liegt völlig in seinem Belieben. Entscheidet sich der Senat für die Nichtbeantwortung, so kann die Interpellation zum Gegenstand eines selbständigen Antrages gemacht werden und, wenn die Bürgerschaft diesem zustimmt, so hat der Senat die Pflicht, sich über die Anfrage zu äußern. Die Äußerung muß in einer materiellen Antwort bestehen, falls es sich nicht um Angelegenheiten handelt, die obschwebende Verhandlungen des Reiches oder auswärtige Agenden berühren. Wird das Interpellationsverfahren als „dringlich" bezeichnet, dann hat der Senat bereits in der nächsten Sitzung zur Anfrage in oben erwähnter Weise Stellung zu nehmen.

Eine Antwortablehnung ist mit Gründen zu versehen. Ähnlich wie Verf.-Art. 65 für Hamburg regelt das Interpellationsrecht für Lübeck Verf. Art. 45.

---

[1] Siehe Büsing, das Staatsrecht der Großherzogtümer Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz, 1888, S. 31 f.

[2] S. auch Wolffson, das Staatsrecht der freien und Hansestad. Hamburg, 1888, S. 19

2. Österreich.

Die Pillersdorf'sche Verfassung für Österreich vom 25. April 1848 — die sogenannte oktroierte Aprilverfassung —, welche die westlichen Länder zum erstenmal zu einem Staate vereinigte[1], enthielt zwar keine Bestimmungen über das Interpellationsrecht, doch statuiert einerseits § 32 die Verantwortlichkeit der Minister für alle Handlungen und Anträge in ihrer Amtsführung, anderseits wurde die Initiative jeder der beiden Kammern und ihre Kompetenz, über eingehende Petitionen zu verhandeln, in § 48 anerkannt; somit war, ähnlich wie durch Art. 81 der preuß. Verf. Urkunde von 1850, für die Entwicklung des Interpellationsrechts die Grundlage gegeben, aber die Folgezeit hat eine ununterbrochene Entwicklung nicht gebracht; die inner- und außerpolitischen Vorgänge der nächsten Jahrzehnte zeugten Verfassungen, vernichteten Verfassungen und die Materie des Interpellationsrechts stand mitten in dem Wirbel der wechselnden Konstitutionen. Der nie realisierte „Kremsierer Entwurf"[2] sagte in § 67, Abs. 2: „die Kammern können die Anwesenheit der Minister fordern . . ." in § 91: „Jede Kammer hat das Recht, von den Ministern Auskünfte zu verlangen, Erhebungen durch dieselben zu veranlassen, und ihnen Petitionen zur Erledigung zu überweisen oder zur Beachtung zu empfehlen" und in § 92: „Jedem Mitgliede des Reichstages steht das Recht zu, die Minister zu interpellieren"[3]. Dieser Entwurf, der, wie erwähnt, nie in Kraft trat, wollte das I.R. atomisieren, indem er es jedem einzelnen Abgeordneten gewissermaßen als „Individualrecht" — eine Auffassung des Rechtes, wie

---

[1] S. Bernatzik, die österr. Verfassungsgesetze 1906, S. 73 f.

[2] Bernatzik, a. a. O., S. 85 ff.

[3] Dieser Paragraph fehlte in dem Verfassungsvorschlag, den das Fünferkomitee dem Verfassungsausschusse des R.T. vorlegte, wurde aber dem Antrage des Abg. Scholl entsprechend aufgenommen. Protokolle des Verfassungsausschusses im österr. Reichstage, 1848—1849, herausgegeben und eingeleitet von Anton Springer, 1885, S. 171, 334.

sie heute noch in Frankreich lebt — zusprach. Die Reichsverfassung vom 4. März 1849 („Märzverfassung") führte die Interpellationen auf jenem rechtlichen Wege weiter, den ihnen die oktroierte Aprilverfassung angewiesen hatte, doch das Jahr 1851 brachte einen absolutistischen Rückschlag, der dem Reichstag mit allen seinen Rechten und Pflichten ein jähes Ende bereitete; § 22 des Kaiserl. Patentes vom 13. April 1851 R.G.B. Nr. 92 hatte dagegen dem Reichsrate mit seiner rein beratenden Stellung eine wenig akzentuierte formale Informationsmöglichkeit dadurch verliehen, daß dieser den „Wunsch" aussprechen konnte, Mitglieder des Ministerrates zwecks Aufklärungen über Vorlagen seinen Beratungen beizuziehen.

Das A.H. Kabinettsschreiben vom 20. August 1851 R.G.B. 196 griff hierin noch beschränkend ein und das Patent vom 5. März 1860 R.G.B. 56 mit der Schaffung des „verstärkten Reichsrates" änderte für das Interpellationsrecht nichts zum Besseren. Die prinzipiellen Bestimmungen des Oktoberdiploms (20. Oktober 1860, R.G.B. 226) und das Februar-Patent (26. Februar 1861, R.G.B. 20) gaben zwar dem Interpellationsrecht einen neuen Inhalt, aber ohne dafür ausdrückliche Normen zu enthalten; § 21 des Patentes jedoch lautete: „Die näheren Bestimmungen über den Geschäftsgang, den wechselseitigen und den Außenverkehr beider Häuser werden durch die G.O. geregelt." Obschon, wie Bernatzik[1] hervorhebt, darin nicht gesagt wird, wer diese G.O. zu erlassen habe, so löste sich doch die Frage in der Praxis durch das Gesetz vom 31. Juli 1861, in betreff der G.O. des Reichsrates R.G.B. Nr. 37 und dessen § 12 besagte: „Interpellationen, welche ein Mitglied an einen Minister, Hofkanzler oder den Chef einer Zentralstelle richten will, sind dem Präsidenten schriftlich, und zwar im H.H. mit wenigstens zehn, und in dem Hause der Abgeordneten mit wenigstens zwanzig Unterschriften versehen

[1] Bernatzik, a. a. O., S. 227, Anm.

zu übergeben, werden sofort dem Interpellierten mitgeteilt und in der Sitzung vorgelesen. Der Interpellierte kann sogleich Antwort geben, diese für eine spätere Sitzung zusichern oder mit Angabe der Gründe die Beantwortung ablehnen." Durch dieses Gesetz ist das Interpellationsrecht jeder Kammer ausdrücklich und bestimmt anerkannt.

Die Sistierungsperiode von 1865 bis 1867 bedeutete abermals einen Einschnitt in das Verfassungsleben. Und das Jahr 1867 stellte die Organisation der österreichisch-ungarischen Monarchie, den tatsächlichen Verhältnissen besser Rechnung tragend, auf neue Grundlagen; § 29 des Ges. — Art. XII („über die zwischen den Ländern der ungarischen Krone und den übrigen unter der Regierung Sr. Maj. stehenden Ländern obschwebenden gemeinsamen Angelegenheiten und über den Modus ihrer Behandlung"; sanktioniert und kundgemacht in beiden Häusern des Reichstages am 12. Juni 1867) sieht „Delegationen", sowohl des R.T. als des R.R., zur Behandlung der dem Gesamtreiche gemeinsamen Angelegenheiten vor, und § 39 Satz 2f. des oben zitierten Gesetzartikels, auf den wir noch zurückkommen müssen, spricht den Delegationen das Interpellationsrecht zu. Dadurch, ferner durch das Gesetz vom 21. Dezember 1867, über die Reichsvertretung R.G.B. 141, und das Gesetz vom selben Datum R.G.B. 146, über die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten, wird das Interpellationsrecht des österr. R.R. bezw. des ungarischen R.T. sachlich in zwei Teile gespalten, in einen, der jeder Kammer für sich innerhalb ihres Wirkungskreises zusteht, und in einen, zu dem jede Delegation zuständig ist.

Mit den Verfassungsgesetzen vom Jahre 1867 ist die Frage nach der rechtlichen Natur der Staatenverbindung Österreich-Ungarn aufs neue akut geworden, die hier jedoch nur soweit zu streifen ist, als es die Besprechung des Interpellationsrechts bedingt[1].

[1] Vergl. Hauke, Grundriß des Verfassungsrechtes 1905, S. 141 ff. auch bezgl. der dort angeführten Litteratur.

Die zwei extremen Anschauungen bezüglich der Delegationen lassen sich kurz dahin charakterisieren, daß diese einerseits als Reichsparlament, anderseits als qualifizierte Ausschüsse des österr. und des ungar. Parlaments angesehen werden[1]. Keine Theorie wird vollkommen den Tatsachen des praktisch-politischen Lebens gerecht; für die erstere ließe sich manches vom Standpunkte der Gesetzesbuchstaben und der Interpretation des ideologischen österr. „Staatsgedankens" geltendmachen, für die letztere liefert die Entwicklung der Praxis mehr und mehr Grundlagen. Sie ist es auch, die der ungarische Reichstag in seiner Majorität propagiert und sie ist es, die durch einen Beschluß der Delegation des österr. R.R. vom 7. Januar 1907 dadurch eine neue Stärkung erfuhr, daß von nun an auch die speziell österreichischen Minister in der Delegation des österr. R.R. erscheinen dürfen, befragt, und um Antwort und Auskunft gebeten werden können[2].

Was das Interpellationsrecht anlangt, so werden im österr. Abgh. und im österr. H.H. die Minister interpelliert, und zwar tatsächlich auch oft über Angelegenheiten des Heeres und der auswärtigen Politik, die streng genommen in den Bereich der Delegationen fallen. Da diese jedoch relativ selten versammelt sind und außerdem ihre „Ausschußstellung" politisch behauptet wird, so scheint der Usus den Wirkungskreis des R.R. bezw. des R.T. ausweitender Interpellationen immer markantere Formen anzunehmen[3].

Anderseits hat jetzt auch die Delegation des öst. R.R. eine Art Fragerecht durch ihre G.O. an die österr. Re-

---

[1] Hauke, a. a. O., S. 160 ff.

[2] Diesbezüglich kann ich mich nur auf die Berichte der „Neuen freien Presse" bezw. des „Neuen Wiener Tageblattes vom 8. Januar 1907 stützen.

[3] Wenn sich das Mitglied des österr, H.H. Hofrat Czilarcz am 7. Januar 1907 in der österr. Delegation gegen die Auffassung der „Delegation" als „Ausschuß" verwahrte und sie als „Organ des R.R." bezeichnete, so dürfte damit von dem hervorragenden Juristen doch nur eine praktisch wenig bedeutsame Namendifferenzierung vorgenommen worden sein.

gierung zu statuieren gesucht und damit ihr bisheriges Interpellationsrecht (an die gemeinsamen Minister) ausgedehnt; die weitere Entwicklung ist allerdings der Zukunft vorbehalten.

Im folgenden wird das Interpellationsrecht der beiden Häuser des österr. R.R. und das seiner Delegation getrennt behandelt, obschon sie kaum etwas anderes, als zwei Stämme aus einer Wurzel sind.

a) Das Interpellationsrecht der beiden Häuser des österr. R.R.

Der aus dem G. O. Gesetz vom Jahre 1861 angeführte § 12 regelte das Interpellationsrecht des Parlamentes; er findet sich in § 12 des G. O. Gesetzes vom 12. Mai 1868 R. G. B. Nr. 17 wieder, nur daß er in Berücksichtigung der staatlichen Neuorganisation Anfragen an den Hof-Kanzler ausschaltet und überdies die Zahl der unterstützenden Mitglieder im Abg.H. auf 15 herabsetzt. Inzwischen hatte das Ges. ü. d. R.V. § 21 auch in der Verfassung folgendes ausgesprochen: „Jedes der beiden Häuser des R.R. ist berechtigt, die Minister zu interpellieren . . .“ Diese Bestimmung, ferner § 12 des heute geltenden G. O. Gesetzes vom 12. Mai 1873 R. G. B. Nr. 94, die §§ 68, 69 der selbständigen G.O. für das Abg.H. (beschlossen am 2. März 1875) bzw. § 57 der selbständigen G.O. für das H.H. (beschlossen am 25. Jan. 1875) enthalten die in Kraft stehenden Interpellationsnormen für die beiden Kammern des öst. Parlamentes.

α) Das österreichische Abgeordnetenhaus.

§ 21 Ges. ü. d. R. V. wurde bereits zitiert; § 12 des G. O. Ges. vom Jahre 1873 ist gleichlautend mit § 12 G. O. Ges. vom Jahre 1868 und fand mit Weglassung der speziell auf das H. H. bezugnehmenden Bestimmungen — gemäß § 17 G.O.Gesetz — in den korrespondierenden Paragraphen der selbständigen G. O.Aufnahme, die sagen:

§ 68: „Interpellationen, welche ein Mitglied an einen

Minister oder den Chef einer Zentralstelle richten will, sind dem Präsidenten schriftlich und mit wenigstens 15 Unterschriften versehen, zu übergeben, werden sofort dem Interpellierten mitgeteilt und in der Sitzung vorgelesen. Der Interpellierte kann sogleich Antwort geben, diese für eine spätere Sitzung zusichern oder mit Angabe der Gründe die Antwort ablehnen (Ges. § 12)."

§ 69: „Ob infolge der Beantwortung einer Interpellation oder deren Ablehnung sofort oder in der nächsten Sitzung eine Besprechung des Gegenstandes stattfinden soll, entscheidet das Haus ohne Debatte. Ein darauf zielender Antrag muß in der Sitzung, in welcher die Beantwortung der Interpellation erfolgte, oder in der nächsten Sitzung eingebracht werden. Die Stellung eines Antrages bei dieser Besprechung ist unzulässig" [1].

Zwischen den Bestimmungen des Interpellationsrechts in § 21 Ges. ü. d. R.V. und § 12 G.O.Ges. (1873) besteht ein kleiner Unterschied auch darin, daß letzterer die „Interpellationen an den Chef von Zentralstellen" aus dem G.O.Ges. vom Jahre 1868 mitübernahm. Ferner enthält § 12 eine Art Interpretation der Verfassung; diese spricht das Interpellationsrecht jedem Hause des R.R. zu; das G.O.Ges. legt das so aus, daß bereits eine gewisse Anzahl von Kammermitgliedern zuständig sei, die Minister zu interpellieren. Nach dem Wortlaute der Verfassung müßte die „Kammer" bezw. die Kammer*mehrheit*, interpellieren und *diese* Auffassung ist z. B. in Holland, wo die Verhältnisse diesbezüglich ähnlich liegen, so maßgebend gewesen, daß jedes Mitglied, welches die Minister zu interpellieren wünscht, die Erlaubnis des Hauses dazu einholen muß [2]. Im österr. R.R. hat die freiere Interpretation durch § 12

---

[1] Nicht hierher gehört § 67 über die „Interpellationen" an den Präsidenten und die Vorsitzenden der Abteilungen und Ausschüsse. Vergl. Abschnitt über die dem Interpellationsrecht ähnlichen Institutionen.

[2] *Hartog*, das Staatsrecht des Königreichs der Niederlande, S. 38.

G.O.Ges. keine Bedenken hervorgerufen und wird als völlig korrekt angesehen.

Die Bestimmungen der §§ 68, 69 G.O. bedürfen, nach dem schon im allgemeinen Teile Gesagten, hier nur noch einer geringen Erläuterung. Der „Antrag" auf Besprechung einer Interpellation ist nach § 18 G.O. zu behandeln, muß also von 20 Abgeordneten unterstützt schriftlich dem Präsidenten überreicht werden[1]. Das Verbot, einen Antrag bei der Besprechung selbst zu stellen, bezieht sich nur auf materielle, nicht auch auf formale.

Ein interessantes Licht einerseits auf die praktische Unzulänglichkeit der Bestimmungen über das Interpellationsrecht, anderseits auf die verschiedenen Bestrebungen der an der parlamentarischen Arbeit beteiligten Faktoren werfen drei auf eine Abänderung der G. O. hinzielende Vorschläge, die sich alle drei auch mit den Interpellationen befassen und vom Abg.H., dem H.H. und der Regierung stammen.

Ehe an die Besprechung dieser Vorlagen, denen übrigens es bisher an praktischen Konsequenzen fehlte, herangetreten werden kann, muß ein Blick auf die Übung des Interpellationsrechts im Abg.H. geworfen werden, denn diese Übung, d. h. die Art derselben, wie sie Regel wurde, bedingte die auf eine Reform bedachten Pläne. Die Interpellationen bewahrten hier aus verschiedenen an dieser Stelle nicht näher zu erörternden Gründen ihren Informations- und Kontrollcharakter nicht, sondern in Epochen parlamentarischer Kämpfe verfolgten sie zum Teil Zwecke, die nicht als „staatliche" bezeichnet werden können; lokale Interessen, das Bedürfnis den dem objektiven Verfahren zum Opfer gefallenen Zeitungsartikeln und Broschüren das Immunitätsprivileg zu verschaffen oder der Drang, die regelmäßige Arbeit zu obstruieren, traten in den Vordergrund. Die große Zahl der Anfragen in manchen Sessionen allein

---

[1] Die Unterstützung kann auch nach Bekanntgabe des Antrages im Hause auf Grund der vom Präsidenten gestellten Unterstützungsfrage erfolgen — § 18 E G.O.

war es nicht, daß ein ungeheurer Perzentsatz davon ohne Antwort blieb, sondern andere Umstände spielten da herein: rasch aufeinander folgende Wechsel der Minister und jene Obstruktionsinterpellationen, die auf gar keine Antwort reflektierten, sondern mit ihrer Einbringung schon ihr Ziel erreichten — nämlich Verzögerung der Geschäftsbehandlung anderer Gegenstände.

Schon lange vor dieser Konfliktszeit hatte ein durch die G.O. nicht begründeter modus procedendi Zeitgewinnung bei der Interpellations-Behandlung angestrebt; nur jene wurden nämlich im Hause wörtlich verlesen, von denen dies ausdrücklich begehrt wurde; zur Regel wurde es, nur den Titel, allenfalls noch die eigentliche Anfrage ohne Begründung, mündlich vorzubringen[1].

Mancher Vorsitzende nahm auch das Recht in Anspruch, die Zensur über den Interpellationsinhalt zu üben, berief sich dabei auf die §§ 6, 57 G.O., und hinderte die Vorlesung der Anfragen so weit, als sie Anstand und Sitte verletzten oder gar den Charakter der Strafwürdigkeit annahmen[2].

Soviel über die Praxis.

Die anfangs angedeuteten Mißstände, die Entartung des Rechtes, brachten es dazu, daß Rufe nach Reformen laut wurden. Um den Rufen nachzukommen, schlug der Geschäftsordnungsausschuß des Abg.H.[3] gerade nicht den glücklichsten Weg ein, da er eine Umbildung der selbständigen G.O. plante, statt des G.O.Gesetzes — nur dieses könnte eine rechtliche Bindung der Regierung bewerkstelligen.

§ 68 G.O. lautet mit den vom Ausschusse angeregten Änderungen[4]:

---

[1] Diesen Vorgang bezeichneten verschiedene Präsidenten — Clumecky, Smolka, Kathrein — als „Usus". S. Regierungsvorlage, S. 23.

[2] Vergl. die Äußerungen des Präsidenten Dr. Smolka in der 142. Sitzung vom 17. Juni 1892; XI. Sess. S. 6502.

[3] Siehe Bericht des Abgh.

[4] Bericht des Abgh., S. 36.

„Interpellationen, welche ein Mitglied an einen Minister oder den Chef einer Zentralstelle richten will, sind dem Präsidenten schriftlich und mit wenigstens 15 Unterschriften versehen zu übergeben, werden dem Interpellierten mitgeteilt, in Druck gelegt und im Hause verteilt. Falls 50 Mitglieder es verlangen, muß die Interpellation im Laufe der Sitzung verlesen werden. Der Interpellierte ist verpflichtet, binnen 6 Wochen Antwort zu geben oder mit Angabe der Gründe die Beantwortung abzulehnen"[1].

In § 69 G. O. sollte nur der letzte Absatz neu redigiert werden und zwar[2]:

„Bei dieser Besprechung kann der einfache oder begründete Antrag, das Haus nehme die Beantwortung der Interpellation zur Kenntnis, oder ein solcher Antrag, das Haus nehme die Beantwortung der Interpellation nicht zur Kenntnis, gestellt werden."

Von wenig einschneidender Bedeutung ist der Vorschlag, an Stelle der zum Teil auch heute schon nicht mehr geübten „Verlesung der Interpellation" deren Drucklegung und Verteilung an die Mitglieder einzuführen und eine Verlesung nur auf einen besonderen Antrag hin vorzunehmen. Groß wäre dagegen die politische Tragweite der Einrichtung, die Diskussion mit einem Vertrauens- oder Mißtrauensvotum für den Interpellierten beschließen zu können, es wäre dies gleichbedeutend mit einem Versuch die parlamentarische Regierungsform zu inaugurieren. Die „Äußerungspflicht" des Ministers besonders zu betonen, scheint infolge § 21 Ges. ü. d. R.V. einerseits überflüssig, anderseits, falls man annimmt, sie sei dort nicht begründet, ist die selbständige G.O. nicht geeignet, sie zu fixieren.

[1] Hier, wie im folgenden, ist das neuformulierte durch gesperrten Druck hervorgehoben.
[2] Siehe Bericht des Abgh., S. 36 f.

Während das Abg.H. auf den kräftigenden Ausbau des Interpellationsrechts hinarbeitete und die Besserung der herrschenden Zustände von einer Einkehr aller Abgeordneten in sich erwartete, betrachtete das H.H. in seinem Berichte der Spezialkommission[1] das Interpellationsproblem ausschließlich von der technischen Seite und glaubte scheinbar nicht dem Satze, der in dem Berichte der II. Kammer steht[2]: „Im Übrigen kann, wenn sich nicht die Mitglieder freiwillig zu einer höheren Auffassung des Interpellationsrechts aufschwingen, keine Änderung der Vorschrift wirkliche Besserung schaffen."

Aus der Mitte des H.H. wird folgende Änderung des § 12 G.O.Gesetzes in Vorschlag gebracht[3]: „Interpellationen, welche ein Mitglied an einen Minister oder den Chef einer Zentralstelle richten will, sind dem Präsidenten schriftlich zu übergeben. Sind dieselben im Herrenhause mit wenigstens 10, im Abg.H. mit wenigstens 15 Unterschriften versehen, so werden sie in ein besonderes im Hause aufliegendes Buch eingetragen. In eben dieses Buch erfolgt die Eintragung der Antwort oder der Erklärung, daß der Interpellierte aus bestimmten, von ihm anzugebenden Gründen die Antwort ablehne. Die in das Interpellationsbuch eingetragenen Anfragen und deren Beantwortungen werden in Druck gelegt und dem Sitzungsprotokoll als Beilagen angefügt. Wenn der Interpellierende es verlangt und dieses Verlangen im H.H. von 25, im Abg.H. von 50 Mitgliedern durch deren Unterschrift unterstützt wird, so ist die Interpellation im Hause vorzulesen und erfolgt auch deren Beantwortung bezw. die die Beantwortung aus bestimmten Gründen ablehnende Erklärung in der Sitzung des Hauses. Enthält eine Interpellation nach dem Urteile des Präsidenten entweder eine gröbliche Verletzung des Anstandes oder der Sitte oder eine Äußerung, welche den

---

[1] Bericht des H.H.
[2] Bericht des Abgh. S. 24.
[3] Bericht des H.H, S. 16.

Charakter der Strafwürdigkeit annimmt, so hat er den betreffenden Teil der Interpellation sowohl von der Eintragung in das Buch und der Drucklegung als von der Verlesung im Hause auszuschließen."

Der hier zur Anregung gebrachte schriftliche Interpellationsprozeß sollte die mündliche Erledigung nicht vollkommen ausschließen, aber der Typus des Verfahrens würde dennoch ein anderer werden und die Kontrolle — auch von Seite der Öffentlichkeit — eine Abschwächung erfahren.

Bisher waren die Parteigegensätze im R.R. so bedeutend, die Gegensätze, zuvörderst in der großen Krisenzeit so schroff, daß die präsidiale Zensur unter Umständen größerer Unordnung statt gesteigerter Regelmäßigkeit Vorschub leisten könnte. Der bisher übliche Usus sah nur von der Verlesung beanstandeter Stellen ab, der neue Vorschlag wollte solche als null und nichtig erklären. Verfehlt ist der etwas verschämte Hinweis des Berichtes[1] auf England, dessen parlamentarische Verhältnisse wegen ihrer vom Kontinente verschiedenen Grundlagen keine kritiklose Nachahmung von Institutionen gestatten.

Noch weiter geht in mancher Beziehung die Regierungsvorlage[2]. Der reformierte § 12 G.O.Gesetz sollte lauten: § 12: „Interpellationen, die ein Mitglied an einen Minister richten will, sind dem Präsidenten schriftlich, und zwar im H.H. mit wenigstens 10 und im Hause der Abg. mit wenigstens 30 Unterschriften versehen, zu übergeben, werden sofort dem Interpellierten mitgeteilt und ohne Verlesung ins stenographische Protokoll aufgenommen. Der Interpellierte kann mündlich oder schriftlich Antwort geben oder mit Angabe der Gründe die Beantwortung ablehnen. Schriftlich erteilte Antworten werden ohne Verlesung sogleich ins stenographische Protokoll aufgenommen."

---

[1] Bericht des H.H., S. 4.
[2] Regierungsvorlage, S. 5.

§ 12a: „Der Präsident ist berechtigt, Interpellationen, sowie sonstige, von Mitgliedern überreichte Schriftstücke zurückzuweisen, wenn sie Stellen enthalten, die strafgesetzwidrigen Inhaltes sind, oder den Anstand oder die Sitte gröblich verletzen."

Die Mündlichkeit oder Schriftlichkeit der Antworten würde demnach völlig in das Belieben des Interpellierten gestellt, dem Fragesteller und dem ganzen Hause keinerlei Einfluß auf den Modus der ministeriellen Äußerung eingeräumt! Die Beseitigung der „Chefs der Zentralstellen" als durch Interpellationen kontrollierbare Personen steht im Einklang mit § 21 Ges. ü. d. R.V. und die Hinaufsetzung der Zahl der eine Anfrage unterstützenden Mitglieder von 15 auf 30 wäre nur eine Konsequenz der seit 1867 fortdauernd steigenden Anzahl der Mitglieder des Abgh.

Die Abänderungsvorschläge der Regierung und die aus der Mitte der I. und der II. Kammer des österr. R.R. wurden, obschon sie bisher keine Reform des Interpellationsrechts herbeiführten, hier genau registriert — wobei ihre Besprechung mit Rücksicht auf das im Abschnitte: „Erscheinungsformen des Interpellationsrechts" gesagte starke Beschränkung erfuhr —, weil sie dem Gedankengang nach, im kommenden auf Grund des allgemeinen Wahlrechts gewählten Abgh. eine große Rolle spielen dürften und überdies klar und deutlich die Tendenzen zeigen, die der Regierung, den konservativ staatlichen und den aggressiv politischen Elementen bei der Behandlung dieses Problems der parlamentarischen Kontrolle innewohnen.

β) Das österreichische H.H.

Der § 21 Ges. ü. d. R.V. und § 12 G.O.Ges. von 1873 geben auch dem H.H. für sein Interpellationsrecht die gesetzlichen Grundlagen, dessen genauere Regelung § 57 der selbständigen G.O. enthält. Dieser unterscheidet sich beinahe nicht von den §§ 68, 69, G.O. des Abgh., nur

braucht eine Interpellation von bloß 10 Mitgliedern unterstützt zu werden und der Antrag, eine Debatte anzugliedern, kann nur in derselben Sitzung, da die Äußerung der Regierung erfolgte, eingebracht werden — nicht, wie in der II. Kammer, auch noch in der nächsten Sitzung. Die Reformanträge der Regierung und der Spezialkommission des H.H. tangieren auch dessen Interpellationsrecht, doch ist die ganze politische Stellung des Oberhauses eine solche, daß die Einschränkung dieser Kontrollmittel und seine Umsetzung in ein schriftliches Verfahren weniger in die Wagschale fielen, als dieselbe Änderung es im Abgh. täte.

b) Das Interpellationsrecht der Delegationen.

§ 39, Satz 2f des ungarischen Ges. Art. XII vom 12. Juni 1867[1] besagt allgemein: „Jede Delegation wird das Recht haben, an das gemeinsame Ministerium oder je nach dem Ressort an das betreffende Mitglied desselben Fragen zu richten, und von demselben Antwort und Aufklärung zu verlangen. Eben darum wird das gemeinsame Ministerium das Recht und — wenn es hiezu aufgefordert wird — die Pflicht haben, bei der einen Delegation, sowie bei der andern zu erscheinen, zu antworten oder mündliche oder schriftliche Aufklärungen zu geben, oder, wenn es ohne Nachteil geschehen kann, auch die nötigen Dokumente vorzulegen."

Diese bestimmte Formulierung hat in § 28 Abs. 3 des Ges. vom 21. Dez. 1867 R.G.B. 146 (betreffend die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung) für die Delegation des österr. R.R. eine Abschwächung erfahren: „Die Delegation hat das Recht, an das gemeinsame Ministerium oder an ein einzelnes Mitglied desselben Fragen zu richten und von demselben Antwort und Aufklärung zu verlangen,

[1] Bernatzik, a. a. O., S. 289 ff.

ferner Kommissionen zu ernennen, welchen von Seiten der Ministerien die erforderliche Information zu geben ist."

Erst eine sinngemäße Auslegung des „Anfragerechtes" zeitigt hier dieselben Ergebnisse, die oben zitierter § 39 klar und deutlich auch ausspricht.

Ein G.O.Beschluß der Delegation des österr. R.R. vom 7. Januar 1907 [1] enthält eine Weiterung der authentischen Informationsmöglichkeit der Delegation insofern, als von nun an auch die Mitglieder des österr. Ministerrates den Sitzungen beiwohnen können und von ihnen Antwort und Aufklärungen auf Anfragen gefordert werden dürfen.

Anhang: *α*) Ungarn.

Das Interpellationsrecht des ungarischen R.T. behandelt § 29 Ges. Art. III vom Jahre 1847/48 [2]; er lautet: „Die Minister sind verpflichtet, in jedem Hause des R.T. welches es wünscht, zu erscheinen und die erforderlichen Aufklärungen zu geben."

β) Die Landtage der im R.R. vertretenen Königreiche und Länder.

Der nicht realisierte, nicht einmal zur ersten Lesung gelangte „Kremsierer Entwurf" vom Jahre 1849 [3] enthielt in § 118: „Der Landtag ist berechtigt, von der Regierung Aufschlüsse über alle Zweige der Landesverwaltung zu verlangen, Petitionen an und in Verhandlung zu nehmen, Untersuchungskommissionen anzuordnen . . ."

Die Landesordnungen (Beilagen II a—p zum „Februarpatent") vom 26. Februar 1861 [4] bestimmen in § 37 Satz 2 (bezw. § 36 Satz 2 [5]): „Wenn die Absendung von Mit-

---

[1] Der Verfasser stützt sich auf die bereits erwähnten Berichte der angegebenen Wiener Zeitungen vom 8. Januar 1907.

[2] Abgedruckt bei Manz, die Staatsgrundgesetze.

[3] S. Bernatzik, a. a. O., S. 85 ff.

[4] Abgedruckt bei Manz, a. a. O.

[5] § 36 [2] der L.O. für die Bukowina, Dalmatien, Salzburg und Vorarlberg.

gliedern der Regierungsbehörden wegen Erteilung von Auskünften und Aufklärungen bei einzelnen Verhandlungen notwendig oder wünschenswert erscheint, hat sich der Landmarschall[1] an die Vorstände der betreffenden Behörden zu wenden".

Daran anknüpfend können die selbständigen Geschäftsordnungen der Landtage die Formalien der Interpellationen regeln[2].

Übersicht über die Interpellationspraxis im österreichischen Abgh. 1861—1907.[3]

Session	Zahl der Interpell.	beantwortet
I.	85	83
II.	22	13
III.	27	14
IV.	68	51
V.	15	8
VI.	26	15
VII.	25	16
VIII.	249	152
IX.	227	120
X.	524	257
XI.	2063	770
XII.	294	7
XIII.	336	4
XIV.	452	96
XV.	749	110
XVI.	1167	125
XVII.	11 520[4]	2946 bis Ende 1905

---

[1] Bezw. Oberstlandmarschall, Landeshauptmann.

[2] Ein förmliches gesetzliches I.R. jedoch mit Ausschluß einer Debatte über die Äußerung des Interpellierten fand Anerkennung für Böhmen (laut Kundmachung der K. K. Statthalterei vom 1. Dez. 1863, L.G.B. 56), Steiermark (Ges. vom 2. Februar 1877, L.G.B. 6) und Istrien (Ges. vom 7. Mai 1877, L.G.B. 8).

[3] S. Regierungsvorlage, a. a. O., S. 30 f.

[4] Letztangeführte Zahl, sowie die Daten bezügl. des H.H. stammen aus dem „Neuen Wiener Tagblatt" vom 28. Januar 1907.

In der XVII. Session (1901—1907) wurden im H.H. vier Interpellationen eingebracht und eine davon beantwortet.

3. Frankreich[1]:

Als Bentham auf Betreiben des Grafen Mirabeau aus der Geschäftsordnung des englischen Unterhauses gewisse Prinzipien herausarbeitete, welche von nachhaltigem Einfluß auf das Reglement der französischen Constituante wurden, hatte England selbst noch kein ausgebildetes Interpellationsrecht und Frankreich schuf sich ein solches aus Eigenem[2].

Das Dekret der Constituante vom 21. Juni 1791 bestimmte, daß die Minister der Nationalversammlung Auskunft auf Anfragen zu erteilen hätten und diese machte von ihrer Fragebefugnis ausgiebigen Gebrauch. Darin liegt die Wurzel des ganzen Interpellationsrechtes[3].

---

[1] Diesem Abschnitte sind zugrunde gelegt: Pierre, Traité de droit politique électoral et parlementaire, 1902, S. 783 ff. u. 790 ff; dazu Supplément 1906, S. 335 ff; Esmein, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, 3. Aufl., S. 809 ff; Lebon, das Staatsrecht der französischen Republik, 1886, S. 17, 72.

[2] Vergl. über diese G.O. Hatschek, das englische Staatsrecht, 1905, I. S. 426 ff. u. Redlich, Recht u. Technik des englischen Parlamentarismus, 1905, S. 777 ff.

[3] Die Auskunfterteilung der Minister auf Antrieb der Kammern geschieht heute auf dreierlei Weise:

a) auf Grund von Anfragen einzelner Mitglieder im Verlaufe der Budgetdebatte, wobei außer dem Fragesteller sich auch noch andere Mitglieder der Kammer an der Debatte beteiligen können;

b) auf Grund von besonderen „Questions adressées aux ministres", die zu Beginn oder am Ende einer Sitzung gestellt werden können, falls der zu befragende Minister die question vorher genehmigt hat, und wozu nur dem Fragesteller und dem Minister das Wort zukommt. Die „Genehmigung" ist im Art. 80 des Reglements für den Senat ausdrücklich gefordert, in der Deputiertenkammer zwar nicht durch die G.O. wohl aber durch das Herkommen verlangt. Esmein, a. a. O., S. 813 f., der, nebenbei bemerkt, das „Interpellationsrecht" mit dem parlamentarischen Regime in engste Verbindung bringt und es als essentielles Merkmal der Interpellationen, sie durch ein Vertrauens- oder Mißtrauensvotum zu beenden, betrachtet, stellt die Questions der Kammern des französischen Parlamentes den Questions der beiden Häuser des englischen gleich, ohne den tiefen Unterschied zu beobachten, der dadurch zwischen ihnen liegt, daß der Kontrollcharakter der englischen questions durch die Un-

Die Verfassungen zwischen den Jahren 1795 bis 1814 schlossen mit den Vertretern der Exekutive zugleich ihre Interpellation aus den Kammern aus und erst die Charte von 1814 brachte mit dem Zutritt der Minister zu den Sitzungen auch die Möglichkeit wieder, von ihnen mündlich Auskunft zu fordern. Die Geschäftsordnungen regelten bis 1849 das Interpellationsrecht nicht, obschon Interpellationen tatsächlich vorkamen.

Auch die Epoche der Restauration beschränkte die Initiative des Parlamentes und ebenso auch die direkte Übung der Interpellationen, so daß Anfragen über die innere und äußere Politik vor Allem im Anschlusse an Finanzgesetze, Petitionen und dergl. erfolgten. Seit der Julimonarchie, genau: seit dem 5. November 1830 setzten wieder ausgesprochene Interpellationen mit Diskussionen ein und fanden zuweilen ihren Abschluß durch Annahme einer einfachen, seltener einer motivierten Tagesordnung[1].

Dieser Usus weckte manchen Widerstand — und das Reglement ordnete das Interpellationsrecht noch immer nicht. Es wurde allmählich üblich, den Gegenstand und den Tag der Anfrage vorher mitzuteilen, und am 5. März 1834 nahm von diesem Formalismus ausgehend die Deputiertenkammer die Befugnis für sich in Anspruch, über die Zulässigkeit einer Interpellation zu bestimmen und den Tag ihrer Behandlung festzusetzen.

Das Jahr 1848 mit seinen Verfassungsbestimmungen brachte den Interpellationen eine Blütezeit, das Reglement vom 8. Juli 1849 regelte sie[2]. Aber die Konstitution des zweiten Kaiserreiches beseitigte das Interpellationsrecht im Jahre 1852. An seine Stelle trat seit dem Dekret vom

---

abhängigkeit ihrer Einbringung vom Willen des Interpellierten absolut gewahrt ist;

c) endlich als Äußerung auf die eigentlichen Interpellationen, von denen im folgenden allein die Rede sein soll.

[1] „Motivierte Tagesordnung“, wenn die Kammer ihr Vertrauen oder Mißtrauen ausdrücken will, „einfache“ dagegen, wenn dies nicht der Fall.

[2] Art. 79, 80, 81, 82 des Reglements der „Assemblée législative“.

24. November 1860 die „Adresse“ als Antwort auf die Thronrede, und neugeschaffene Minister ohne Portefeuille, die durch das Dekret vom 23. Juni 1863 dem „Ministre d'Etat“ den Platz räumten, vermittelten den direkten Verkehr zwischen der Regierung und den Kammern. Das Dekret vom 19. Januar 1867 ersetzte die Adresse an den Kaiser durch ein allerdings verklausuliertes Interpellationsrecht, das durch Zugeständnisse der in den Grundvesten wankenden Monarchie allmählich erstarkte, um endlich im Gesetze der Republik vom 31. August 1871 sogar ein Fragerecht an den Präsidenten zu erhalten, das jedoch später wieder beseitigt wurde. Die für Frankreich praktischwichtige Scheidung von Interpellationen über Akte der auswärtigen und über solche der inneren Politik vollzog sich durch das Gesetz vom 13. März 1873.

Die Verfassung von 1875 enthält nichts über das droit d'interpellation, das jedoch aus dem Prinzipe der Ministerverantwortlichkeit resultiert und in der Geschäftsordnung normiert ist[2].

Einer besonderen Unterstützung bedürfen die Anfragen nicht; sie werden vom Interpellanten oder dessen Stellvertreter dem Präsidenten überreicht und von diesem der Kammer vorgelegt. Da über den Gegenstand der Interpellation keine näheren Bestimmungen bestehen, so fällt das Zensurrecht des Präsidenten schwer in die Wagschale; er weist konstitutionswidrige Anfragen zurück und läßt beleidigende Stellen und dergleichen nicht zur Verlesung kommen. Was der Verfassung entspricht und was nicht, ist oft eine Frage des Einzelfalles, welche nicht immer im selben Sinne beantwortet wird. Vor Allem wichtig ist, daß die Regierung nur darüber interpelliert werden kann, wofür sie verantwortlich ist. Dem älteren Reglement war es

[1] Art. 1—7.

[2] Règlement de chambre des députés, Art. 40; Règlement du Senat, Art. 81; inhaltlich stimmen in bezug auf das Interpellationsrecht die Geschäftsordnungen der beiden Kammern überein.

fremd, daß Interpellationen über die „innere Politik“ nicht auf länger als einen Monat zurückgestellt werden dürfen; heute ist das Vorschrift; eine Vorschrift, die sich aber nicht auf Anfragen bezüglich der äußeren Politik erstreckt[1]. Interpellationen können auch sofort nach ihrer Einbringung in Behandlung genommen werden, doch geschieht dies nur im Einverständnis mit dem Interpellierten, während sonst die Kammer nicht an den Tag gebunden ist, den dieser vorschlägt, und ihn ohne Debatte festsetzt. Eine Debatte im formellen Sinne, nämlich soweit es sich um die Bestimmung des Termines handelt, ohne auf das Tatsächliche der Anfrage einzugehen, ist dabei nicht ausgeschlossen.

Der Minister kann die Beantwortung einer Interpellation ablehnen.

Die G.O. untersagt es, ein anderes Mitglied des Hauses zu interpellieren, doch wird solches in praxi ausnahmsweise gestattet, wenn es ein Beamter ist und die fragliche Angelegenheit in sein Ressort fällt. Zwei oder mehr Interpellationen können, wenn die Kammer es beschließt, gemeinsam unter gewissen Klauseln zur Behandlung gelangen.

Die Zurückziehbarkeit von Anfragen — übrigens darf der Minister auch solche zurückgezogene beantworten — und die Möglichkeit, daß sie unter Umständen von Anderen wieder aufgenommen werden dürfen, ist deshalb von Bedeutung, weil sie wieder eingebracht ihren Lauf dort beginnen, wo dieser sich befand, als sie fallen gelassen wurden.

Der Sessionsschluß erledigt die Interpellationen nicht eo ipso. Daß die Interpellationsdebatte durch Annahme einer einfachen oder motivierten Tagesordnung abgeschlossen zu werden vermag, wurde bereits erwähnt und ist deshalb von Bedeutung, weil die usuelle politische Empfindlichkeit

[1] Der Bestimmung ist jedoch Genüge getan, wenn die Interpellation vier Wochen von ihrer Einbringung an gerechnet, auf die T.O. gesetzt wird; daß sie dann aus irgendwelchen Gründen nicht zur Verhandlung kommt, wird als rechtlich irrelevant angesehen.

der Regierung sie aus jeder Mißtrauenskundgebung die weitestgehenden Konsequenzen ziehen läßt[1].

Die lange Praxis unter den wechselnden Systemen hat sowohl im Senate wie in der Deputiertenkammer manchen Usus erzeugt; hier griff eine Beschränkung auf die wesentlichsten Prinzipien des Interpellationswesens Platz.

Zu erwähnen bleibt nur noch, daß die zweite Kammer, ohne die Textierung des Art. 40 G. O. einer Revision zu unterziehen, zu verschiedenen Malen (u. A. 1897, 1900, 1901, 1902 . . .) Beschlüsse mit provisorischer Kraft faßte, wonach — für Einzelfälle einen entgegengesetzten Beschluß offen lassend — die Freitagssitzungen für die Diskussion von Interpellationen bestimmt wurden. Diese Zeitbeschränkung macht es faktisch unmöglich, alle Anfragen, bezugnehmend auf die innere Politik innerhalb eines Monates nach ihrer Einbringung zu erledigen.

4. England[2].

Einfache Anfragen im Laufe der Verhandlung und bezugnehmend auf ihren Inhalt gehen im englischen Parlamente weit zurück, aber erst das XIX. Jahrhundert schuf ein eigentliches Recht der Interpellationen — die hier „questions to members“ genannt —[3], das aber von der kon-

---

[1] Die übertriebene politische Nervosität der Kabinette läßt sich aus der Institution des parlamentarischen Regimes nur teilweise erklären; vielleicht spielt noch das psychologische Moment aus der Zeit des Nationalkonventes herein, daß jedes ‚j'accuse' aus der Mitte der Versammlung geschleudert den „Verdächtigten“ zittern machte.

[2] Th. E. May, Parliamentary Practice, 11. Ed. 1906, S. 210 f; 246 ff; dasselbe 10. Ed. 1893, S. 205 f; 236 ff.; ferner May, das englische Parlament und sein Verfahren, aus der 1859 erschienenen 4. Aufl. des englischen Originals übersetzt und bearbeitet von Oppenheim 1860, S. 268 f; Todd, über die parlamentarische Regierung in England, deutsch von Assmann. II. S. 286 ff; S. Low, The governance of England, 2. Aufl. 1906, S. 91 f; Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, 1905, S. 144 ff; 234 ff; 301; 513 ff; 523; 570; 572 ff; 596; Hatschek, Englisches Staatsrecht, 1905, I. S. 375 ff., 395 f; II. S. 220.

[3] Formell sind demnach die Interpellationen an die Minister in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Hauses gerichtet.

tinentalen Gestaltung namhaft abweicht und keinen französischen Einschlag aufweist.

Die früheste Aufzeichnung einer formellen Interpellation an einen Minister datiert vom 9. Februar 1721, als Lord Cowper den Premier Earl of Sunderland fragte, ob eine Person, gegen die das Oberhaus ein Strafverfahren einzuleiten gedachte, tatsächlich im Auslande, wie ein Gerücht besagte, verhaftet worden sei. Im Unterhause finden sich Interpellationen zur Zeit des jüngeren Pitt, doch erst zu Beginn der dreißiger Jahre des verflossenen Jahrhunderts begannen sie jenen eigenartigen Charakter anzunehmen, der sie typisch von den einfachen Anfragen unterscheidet; die Parteicourtoisie gewährte ihnen eine besondere Stellung in der Geschäftsbehandlung und seit dem 27. Februar 1835 erscheinen Interpellationen gedruckt im Notice Paper, ein Verfahren, das allmählich konstant wird, wobei sie überdies noch bis zum Beschlusse vom 7. März 1888 im Hause zur Verlesung gelangen. Dennoch ist der Usus ihrer Anerkennung nur langsam gefestigt worden; noch 1859 schreibt May[1]: „Dergleichen Fragen (d. s. Interpellationen) sind aber möglichst auf solche Gegenstände zu beschränken, welche zu den Parlamentsgeschäften in unmittelbarer Beziehung stehen . . .“

Nachhaltigen Einfluß auf die Institution nahm eine Bestimmung des Jahres 1861, da die T. O. zu Gunsten der Regierung insofern gebunden wurde, daß diese ein Anordnungsrecht der Beratungsgegenstände an gewissen Tagen — den „Order-Days“ — zugestanden erhielt. Durch diesen Einflußzuwachs des Kabinetts gewannen die Interpellationen als Kontrollmittel für das Parlament an Wert und allmählich, nicht ohne Widerspruch, erstarkte die Institution. Gleichwohl bestand seit je das Verbot, anschließend an sie eine Debatte über die Antwort zu führen; dieses wurde zeitweise durch einen Antrag auf Vertagung

---

[1] May-Oppenheim, a. a. O.

des Hauses zum Zweck der Diskussion zu umgehen gesucht, ein Vorgang, der schließlich keine Duldung mehr fand. Die Interpellationen selbst, als parlamentarisches Informations- und Kontrollmittel, waren aber durch Geschäftsordnungsvorschriften anerkannt und geregelt und die Sitte ergänzte nur mehr die Bestimmungen für die Praxis.

Die geltende Gestalt des Interpellationswesens setzt sich aus Beschlüssen des Unterhauses vom 7. März 1888[1], 29. April 1902[2] und 3. April 1906[3] zusammen und ist mit Berücksichtigung des Usus folgende: Der Interpellant überreicht die an den Ressortminister gerichtete und schriftlich formulierte Anfrage dem Clerk des Hauses und sie wird im Notice Paper der betreffenden Sitzung, für die sie bestimmt ist, abgedruckt. Die Interpellation hat den Namen des Fragenden zu enthalten, ferner die Angabe des Tages, an dem er die Antwort wünscht — soll diese eine mündliche sein, so ist dies durch ein „Sternchen" anzudeuten, doch steht dem Minister, falls er die Angelegenheit für wichtig hält, auch sonst der Weg einer mündlichen Erledigung frei. Der Clerk prüft, ob die Anfrage jenen Anforderungen entspricht, welche an sie gestellt werden. Der Konvenienz nach soll sie nur jene Dinge enthalten, die zu ihrem Verständnisse unbedingt notwendig sind; für die Korrektheit der in ihr enthaltenen Behauptungen ist der Interpellant verantwortlich; sie darf keine Argumente, Folgerungen, Epitheta, ironische Satzwendungen in sich schließen und nicht auf Debatten, die in der laufenden Session stattgefunden, oder auf einen späteren Punkt der T.O., noch auf Vorgänge in einem Komitee, das seinen Bericht dem Hause noch nicht vorlegte, bezugnehmen. Auch sind Questions

---

[1] Standing Order XX, abgedruckt bei May, a. a. O., 10. Ed. S. 826 f.

[2] Neue St.O. IX, abgedruckt bei Redlich, a. a. O., S. 809 f; über den nicht realisierten Entwurf Balfours vom Jahre 1902, der auf Widerstand stieß, siehe ebenda, S. 234 ff. u. 839.

[3] In Kraft stehende St.O. IX mit ihrer Umgestaltung vom 3. April 1906, abgedruckt bei May, a. a. O., 11. Ed. S. 919 f.

bezüglich abstrakter Rechtsfragen, sowie solche, die möglicherweise eintretende Eventualitäten ins Auge fassen, unzulässig.

Persönliche Ausfälle sind zu vermeiden.

Interpellationen dürfen nicht als Vorwand für eine Debatte dienen und, ist eine Frage einmal genügend beantwortet, dann ist ihre wiederholte Stellung ausgeschlossen, doch kann eine erteilte Antwort zum Gegenstand weiterer der Aufklärung einzelner Punkte dienenden Anfragen genommen werden.

Finden sich in einer Interpellation Unzulässigkeiten, so hat der Clerk den Interpellanten darauf aufmerksam zu machen, jedoch das eigentliche Zensurrecht steht nur dem Speaker selbst zu, in dessen Macht es auch liegt, die Verlesung einzelner Fragen im Hause zu gestatten. Ebenso scheidet der Sprecher Interpellationen aus, welche die Krone oder deren Einfluß auf irgend eine Regierungsmaßregel in Frage stellen, auch kürzt er unter Umständen, wie es besonders 1887 anläßlich der irischen Obstruktionsinterpellationen geschah, langathmige oder sich häufende Questions. Die Zeit zur Stellung von Interpellationen ist erstens auf Montag, Dienstag, Mittwoch und Donnerstag beschränkt und zweitens hier wiederum auf 45 Minuten, nämlich auf die Frist von $3.^{00}$ h. bis $3.^{45}$ h.

Wenn auf eine mündliche Antwort reflektiert wird, so muß die Interpellation — durch das „Sternchen" gekennzeichnet — auf die T.O. spätestens des Tages gesetzt werden, der dem Tag vorangeht, an dem die Erledigung gewünscht ist.

Zur üblichen bereits erwähnten Zeit — der „Question time" — ruft der Sprecher jene Interpellanten, die eine mündliche Antwort verlangten, der Reihe nach auf, sie oder ihre Stellvertreter melden sich und stellen durch die Angabe der Zahl, die ihre Frage im Notice Paper erhalten hat, die Interpellation an den Minister. Solche „Stellvertreter" sind

zulässig, soweit es sich nicht um persönliche Beschwerden gegen den Interpellierten handelt.

Interpelliert können werden: Minister (bezüglich jener Angelegenheiten, die in ihr Ressort fallen), Exminister, Mitglieder des Hauses, welche der Regierung sonstwie angehören, jedoch nur, wenn der Kabinettschef nicht anwesend ist, ferner der Speaker, der Leader der Opposition und solche Mitglieder, die mit einer Bill zu tun haben, Anträge anmeldeten oder sonst an einem Geschäfte des Hauses beteiligt sind; der Sprecher, der Leiter der Opposition und die letztgenannte Kategorie nur betreffs der Geschäftsbehandlung oder einzelner in ihre Tätigkeit einschlagender Geschäftsstücke, was übrigens relativ selten vorkommt.

Sonst gelten als Interpellationsgegenstände alle Vorgänge der inneren und äußeren Politik, der Landes-, Reichs- und Kolonial-Verwaltung; man frägt auch die Regierung über ihre Absichten in einem konkreten Fall und von ihr selbst werden selbstverständlich im Bedarfsfalle Interpellationen inauguriert.

Nicht einmal die Parteisitte erfordert es, daß der interpellierte Minister eine Antwort zu erteilen habe; es steht ihm immer zu, eine solche mit Berufung auf das öffentliche Interesse abzulehnen. Das Bestehen eines Mitgliedes auf Beantwortung gilt als geschäftsordnungswidrig, doch ist es möglich eine unerledigt gebliebene Angelegenheit in Form eines Antrages vor das Haus zu bringen. Eine von einem Minister zurückgewiesene Interpellation darf nicht an einen anderen neuerdings gestellt werden.

Der Minister, der sich in seiner Äußerung kurz und bündig fassen soll, kann im Notice Paper enthaltene Interpellationen auch dann beantworten, wenn sich weder der Interpellant noch ein Stellvertreter zur Ausübung des Rechtes meldeten, auch darf er sich durch einen anderen Minister vertreten lassen. Wurden bei der Beantwortung Schriftstücke verlesen und sind diese öffentliche Dokumente, so müssen sie, wenn es ohne Gefährdung öffentlicher Inter-

essen angängig ist, auf den Tisch des Hauses niedergelegt werden.

Eine Beantwortung von Questions nach Ablauf der question time, erscheint nur dann zulässig, wenn ihre Erledigung in Folge der Abwesenheit des Ministers unterblieb oder wenn es sich um Fragen handelt, die nicht im Notice Paper erschienen, aber einen dringlichen für die Öffentlichkeit wichtigen Charakter tragen, oder die Feststellung der künftigen Tagesordnung betreffen. Seit 1902 wird die mündliche Antwort — maßgebend wirkt das Bedürfnis nach Zeitersparnis — mehr und mehr durch die schriftliche Erledigung der Interpellationen ersetzt und zwar regelmäßig 1) wenn der Interpellant nicht auf „Mündlichkeit“ besteht, 2) wenn weder das interpellierende Mitglied noch dessen Stellvertreter beim Namensaufruf im Beratungssaale anwesend ist und der Minister sich nicht aus Eigenem zu einer verbalen Antwort entschließt, 3) nach Ablauf der Interpellationszeit, falls bis dahin eine Interpellation nicht erledigt werden konnte und der Interpellant auch nicht das Begehren aussprach, die Frage zurückzustellen. Eine schriftliche Antwort wird in Druck gelegt und am nächsten Tag mit den Notes und Proceedings (Verhandlungsberichten) publiziert.

Wie schon erwähnt, ist eine Debatte anläßlich der Anfragen ausgeschlossen; im englischen Unterhause der Gegenwart gibt es keine Möglichkeit für ein von der Antwort des Ministers unbefriedigtes Mitglied, eine solche zu provozieren; das Äußerste ist, daß es beschränkte „Supplementary questions“ zur Aufklärung einzelner Punkte in der Beantwortung stellt und dies darf nicht in ein „Kreuzverhör“ ausarten.

Im Oberhause ist die Interpellation vorher bekannt zu geben und auf die gedruckte T.O. zu stellen; die Formvorschriften werden hier nicht sehr streng beachtet und es ist die Möglichkeit gegeben, eine unformale Debatte zu führen.

Folgende Übersicht[1] über die Praxis der Interpellationen an die Regierung zeigt von dem erstaunlichen Anwachsen der Anfragen im Unterhause:

1800 gab es	—	Interpellationen
1847 „ „	129	„
1848 „ „	222	„
1850 „ „	212	„
1860 „ „	699	„
1870 „ „	1203	„
1880 „ „	1546	„
1885 „ „	3354	„
1890 „ „	4407	„
1894 „ „	3567	„
1897 „ „	4824	„
1899 „ „	4521	„
1900 „ „	5106	„
1901 „ „	6448	„
1902 bis 5. Mai	2917	„
von da ab nach Änderung der standing order gab es mündl. beantwortete .	2415	„
schriftl. beantwortete	1836	„
Summa	7168	„
1903 mündlich beantwortet . . .	2554	„
schriftlich „ . , .	1992	„
Summa	4546	„

5. Das Interpellationsrecht anderer Staaten.

Aus den Ausführungen über das Interpellationsrecht der wichtigsten West- und Zentralstaaten Europas und den kurzen Erörterungen der Materie für die Deutschen Bundesstaaten und die österreichischen Provinzen kann man ersehen, wie überall sein Kern in einer gesetzlich ausdrücklich ausgesprochenen oder aus der Kompetenz eines parlamentarischen Kollegiums indirekt hervorgehenden Fragebefugnis

[1] Siehe Redlich, a. a. O., S. 235, Anm. 2 u. 516.

besteht, welche an Aufgaben der Minister oder ihrer Untergebenen anknüpft, gewissen Formalismen unterworfen ist, nicht auf den augenblicklichen Verhandlungsgegenstand beschränkt bleiben muß und mit einer Äußerungspflicht des Interpellierten korrespondiert. Daneben zeigt das Interpellationsrecht in den einzelnen Parlamenten und Kammern eine individuelle Ausgestaltung, die durch die verschiedenartige, wechselvolle Verbindung jener Einrichtungen, die im Abschnitt „Erscheinungsformen des Interpellationsrechts" besprochen wurden, zustande kommt.

Ganz derselbe Typus: Gleichartigkeit des Grundcharakters, des Prinzips, und individueller Ausbau im Speziellen — eine Folge konformer Bedürfnisse, rechtlicher und politischer Nachahmung, angepaßt an die Eigenart der einzelnen konstitutionell-parlamentarischen Organisationsformen — ganz derselbe Typus ist auch in den verschiedenen anderen Staaten, die ein modernes Parlament haben, zu beobachten.

Wenn die Union dabei eine Ausnahme macht, so ist das darauf zurückzuführen, daß sie streng konservativ an dem System der „Gewaltentrennung" festhält, das einen offiziellen mündlichen Verkehr zwischen Legislative und Exekutive in den Vereinigten Staaten von Nordamerika ausschließt. Der „Kongreß" ohne Interpellationsrecht ist eine exzeptionelle Erscheinung unter den parlamentarischen Kollegien.

Die markantesten Organisationsformen, die sich um die Interpellationen in den Parlamenten am Kontinent weben, fanden bereits im allgemeinen Teile an den entsprechenden Stellen Erwähnung; schon ein oberflächlicher Vergleich der geltenden Normen und Gewohnheiten scheint zu dem Urteile zu berechtigen, daß es dem Interpellationsrecht in den germanischen, besonders in den angelsächsischen Staatswesen nicht bestimmt ist, eine so bedeutende Rolle zu spielen, wie in den romanischen, vor Allem in Frankreich.

Nur von dem Interpellationsrecht eines der jüngsten

konstitutionellen Staaten — nämlich Rußlands — soll noch die Rede sein [1].

Als Japan mit der Verfassungsurkunde am 11. Februar 1889 auch das Gesetz betreffend den R.T. verkündet wurde, enthielten die §§ 48, 49 dieses Gesetzes die Formulierung des Interpellationsrechts, das dem des preußischen Abg.H. nachgebildet ist [2]. Nicht so einfach rezipierend ging Rußland im Jahre 1906 zu Werke. Dieses verband Einrichtungen verschiedener westeuropäischer Staaten und krönte sie durch einen Schlußstein, der spezifisch den russischen Verhältnissen entsprechen mag, aber ein absolutistischer Block im konstitutionellen Interpellationsrecht ist, das hier übrigens nicht mit einer staatsrechtlichen Ministerverantwortlichkeit Hand in Hand geht.

Es ist bei den verwirrten politischen Verhältnissen im russischen Reiche noch nicht klar, ob und wie die Praxis auf den Buchstaben und die Auffassung der Bestimmungen korrigierend einwirken, wie die tatsächliche Übung das Interpellationsrecht gestalten wird.

Der A.H.Ukas vom 20. Februar 1906 (russischen Datums) über die Reichsduma [3] sagt in den §§ 58, 59: eine von 30 Mitgliedern der Duma unterzeichnete Interpellation ist dem Präsidenten schriftlich zu übergeben und dieser legt sie dem Hause zur Beratung vor; sie kann eine Anfrage enthalten, die Aufklärung und Auskunft über solche Akte der Minister, der Chefs von Zentralstellen oder der ihnen unterstellten Personen und Ämter fordert, welche

---

[1] Rußlands Zuschreiten auf eine Konstitution fand Nachahmung in Persien und Montenegro; die Verfassung beider Staaten, soweit Tagesblätter darüber berichten, regeln auch das Interpellationsrecht, das in Persien sogar zu einem Verfassungskonflikt zwischen Parlament und Regierung Anlaß gegeben haben soll.

[2] Vergl. Reklam Nr. 3796, „die japanische Verfassungsurkunde", S. 25.

[3] Abgedruckt in dem Werke „die gesetzlichen Akte der Übergangsepoche 1904/1906", Petersburg 1906. Die hier zugrunde gelegten gesetzlichen Bestimmungen wurden mir liebenswürdig von Dr. Markels aus dem Russischen übersetzt. Vergl. auch Pierre, Supplément, S. 331; 335, der den Ukas vom 19. August 1905 datiert.

nicht gesetzmäßig scheinen. Stimmt die Mehrheit der Duma der Interpellation zu, dann wird sie dem betr. Minister bezw. dem Chef der Zentralstelle mitgeteilt und diese müssen innerhalb eines Monats entweder die nötigen Aufklärungen und Auskünfte erteilen, oder die Gründe angeben, warum sie eine materielle Antwort verweigern.

Doppelt hat sich die Regierung gegen Interpellationen gewappnet: 1) sind sie an die Zustimmung der Dumamehrheit gebunden und die Minderheit ist so dem „guten Willen" der Majorität ausgeliefert; 2) sollen nur Akte, die nicht gesetzmäßig scheinen, Gegenstand der Anfrage sein.

Aber entschieden die eigentümlichste Einrichtung blieb dem § 60 vorbehalten: falls sich nämlich die Reichsduma mit den Auskünften und Aufklärungen der Interpellierten nicht zufrieden gibt und dies durch einen mit Zweidrittel-Mehrheit gefaßten Beschluß deklariert, so wird die Angelegenheit durch den Vorsitzenden des Staatsrates zur A.H.Entscheidung gebracht.

Dieser Passus muß in praxi entweder ein „Begraben" der ungenügenden Interpellationserledigung zur Folge haben, oder, falls die Krone sich der Angelegenheit annimmt, wird der Monarch leicht in den politischen Kampf gezogen. Keineswegs scheint die Formulierung politisch klug oder glücklich.

Allgemein sind die Bestimmungen über das Interpellationsrecht in § 66, Kap. IV der Staatsgrundgesetze vom 24. April 1906 (russischen Datums) gehalten[1]. Sie regeln die Materie auch für den Staatsrat. Soweit sie hier niedergelegt sind, können sie nur auf Initiative des Zaren abgeändert werden, da bezüglich Verfassungsgesetzen nur ihm die Initiative zusteht.

---

[1] Abgedruckt (russisch) in der Sammlung der Gesetze und Verordnungen der Regierung; herausgegeben vom Regierungssenat.

Staats-
und
völkerrechtliche Abhandlungen.

Begründet
von
Dr. Georg Jellinek und **Dr. Georg Meyer,**

herausgegeben
von
Dr. Georg Jellinek und **Dr. Gerhard Anschütz,**
Professoren der Rechte in Heidelberg.

VI. 3. Die Gesellschafts- und Staatslehre der Physiokraten.
Von Benedikt Güntzberg.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1907.

Die

Gesellschafts- und Staatslehre der Physiokraten.

Von

Benedikt Güntzberg.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1907.

Piererache Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co., Altenburg.

Meinen Eltern.

Vorwort.

Die vorliegende Schrift behandelt den Physiokratismus von einem bis jetzt noch wenig beachteten Standpunkt und beansprucht somit, eine der noch zahlreichen Lücken auszufüllen, die die Geschichte der politischen und sozialen Ideen aufzuweisen hat.

Die Arbeit ist im Seminar des Herrn Geheimen Hofrats Georg Jellinek entstanden, dessen mannigfachen geistigen Anregungen der Verfasser als Hörer und Schüler in seinem Wissen und Auffassen vieles zu verdanken hat.

Besondern Dank schuldet Verfasser Herrn Prof. Jellinek für die Aufnahme dieser Arbeit in seine staats- und völkerrechtlichen Abhandlungen.

Inhalt.

Verzeichnis
der benutzten physiokratischen Literatur.

Fr. Quesnay, Oeuvres économiques et philosophiques de F. Quesnay, fondateur du système physiocratique, publiées avec une introduction et des notes par Auguste Oncken, Francfort s/M. et Paris, 1888;

derselbe, Fragmente aus der Abhandlung „Hommes", mitgeteilt von St. Bauer in Conrads Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik, N. F., Bd. II, Zur Entstehung der Physiokratie;

derselbe, Brief an den Intendanten von Soisson, mitgeteilt von Ottomar Thiele in der Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 1906, Bd. IV, S. 644—652.

Marquis de Mirabeau[1]. Théorie de l'impôt, 1760.

derselbe, Philosophie rurale, 1763, 3 Bde.;

derselbe, Lettres sur la législation ou l'ordre social, dépravé, rétabli et perpétué par L. D. M., Berne 1775, 3 Bde;

derselbe, Les économiques, Amsterdam, 1769, 4 Bde.;

derselbe, La science ou les droits et les devoirs de l'homme, 1774;

derselbe, Education civile d'un prince par L. D. M., à Durlach chez Müller, 1788;

derselbe, Briefwechsel:

a) an seinen Bruder, den bailli, mitgeteilt (in Auszügen) von L. de Loménie, Les Mirabeau, t. II;

b) an den Marquis Longo — im Anhang des dritten Bandes der „Mémoires biographiques, littéraires et politiques de Mirabeau écrits par lui-même, par son père, son oncle et son fils adoptif;

---

[1] In das Verzeichnis sind die vorphysiokratischen Schriften Mirabeau's — der „Ami des hommes" und der „Précis de l'organisation ou mémoire sur les Etats provinciaux" — nicht aufgenommen, wenn sie auch in der vorliegenden Arbeit in Betracht gezogen werden müssen, besonders die zweite der genannten Schriften.

c) an Charles de Butré, mitgeteilt (in Auszügen) von Rodolphe Reuss, Un physiocrate tourangeau en Alsace et dans le Margraviat de Bade, 1887;

d) an Karl Friedrich von Baden — in dessen Briefwechsel mit Mirabeau und Dupont, herausg. von Karl Knies, 1892, Bd. I.

Le-Mercier de la Rivière. L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques, 1767;

derselbe, L'intérêt général de l'état ou la liberté du commerce des blés (eine Streitschrift gegen Galiani), 1770;

derselbe, Mémoire sur l'instruction publique, in den Nouvelles Ephémérides Economiques vom Jahre 1775, Heft IX und X.

Dupont de Nemours. Discours de l'éditeur im Sammelwerk — Physiocratie ou constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain, publié par Du Pont, Yverdon 1768, t. I; daselbst t. III — De l'origine et des progrès d'une science nouvelle;

derselbe, Table raisonnée des principes de l'économie politique, 1773;

derselbe, zahlreiche Abhandlungen in der Zeitschrift Ephémérides du citoyen.

derselbe, Briefwechsel:

a) an L. B. Say — in E. Daire's Ausgabe der Physiokraten, 1846, t. I;

b) an Turgot (in Auszügen), mitgeteilt von Schelle, Dupont de Nemours et l'école physiocratique, 1888 (daselbst auch Auszüge aus Dupont's Reden während seiner parlamentarischen Tätigkeit);

c) an Karl Friedrich von Baden und an den Erbprinzen Karl Ludwig in der schon genannten Knies'schen Ausgabe des Briefwechsels des Markgrafen Karl Friedrich, Bd. I und II.

d) an den Baron Edelsheim, in der Politischen Korrespondenz Carl Friedrichs von Baden, bearbeitet von B. Erdmannsdörffer, 1888, Bd. I.

Abbé Baudeau. Introduction à la philosophie économique in der Daire'schen Ausgabe der Physiokraten, t. II;

derselbe, verschiedene Abhandlungen in den Ephémérides du citoyen;

derselbe, Nouveaux éléments du commerce, Discours préliminaire zu Bd. I der Abteilung „Commerce" in der Encyclopédie méthodique, Bd. 78.

Turgot. Oeuvres, nouvelle édition par Eugène Daire, 1844, t. I—II;

derselbe, Briefwechsel mit Condorcet:

a) Charles Henry, Correspondance inédite de Condorcet et de Turgot;

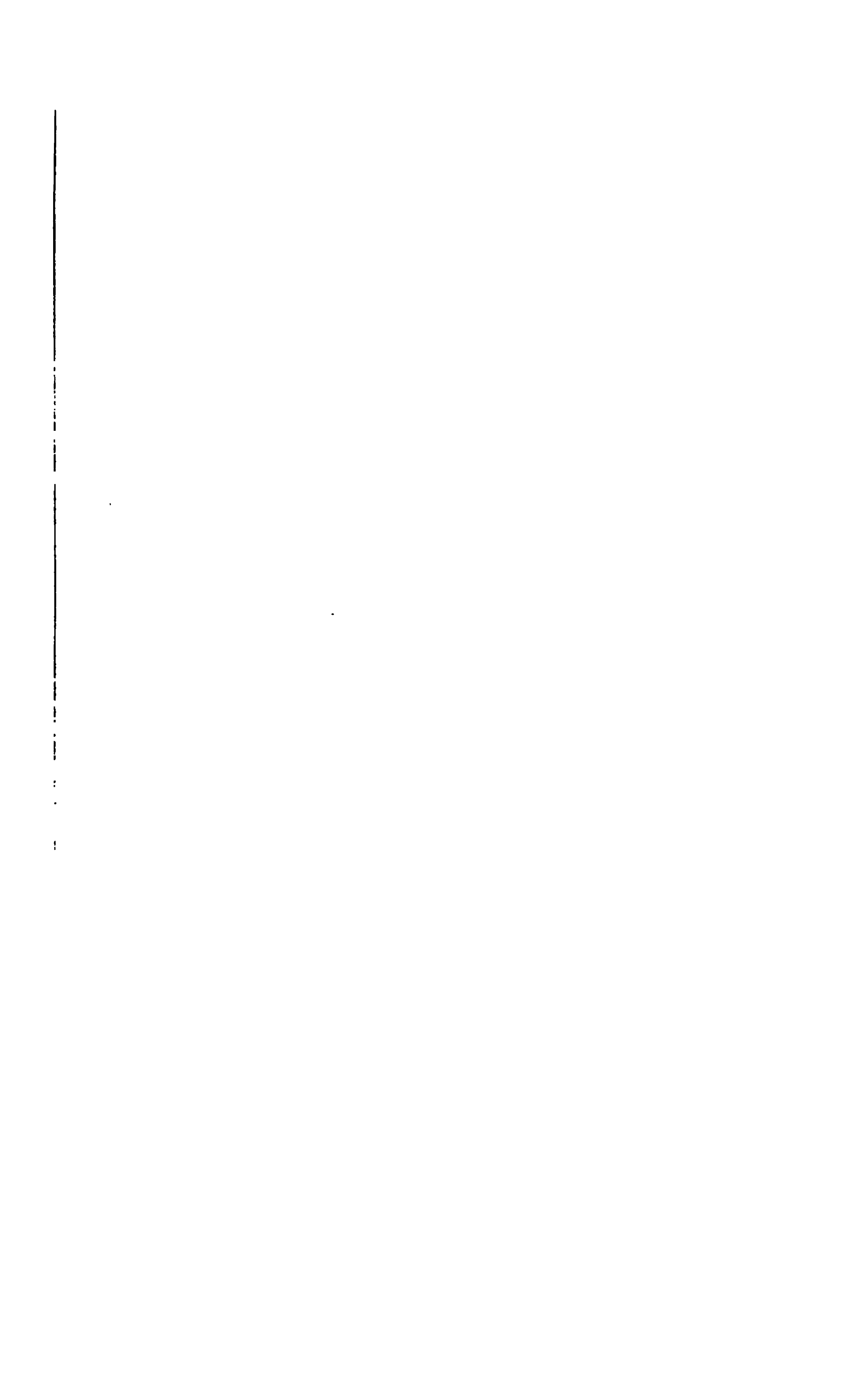
b) in Dupont's, an den Erbprinzen Karl Ludwig gerichteten Abschrift, in der Knies'schen Ausgabe des Briefwechsels des Markgrafen Karl Friedrich, Bd. II, S. 232—261;

c) in den Letters of eminent persons addressed to D. Hume, Edinburgh and London, 1894[1].

Le-Trosne. Recueil de plusieurs morceaux économiques, 1788;
derselbe, De l'ordre social, 1777.
derselbe, De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt t. I, livre V; t. II, Dissertation sur la feudalité.
Die Zeitschrift Ephémérides du citoyen, Jahrgänge 1767—1770.

---

[1] Der Briefwechsel der Physiokraten, besonders Turgot's, Mirabeau's und Dupont's, ist in verschiedenen Werken und Zeitschriften zerstreut abgedruckt. Wir haben in das Verzeichnis nur dasjenige aufgenommen, was uns für unser Thema von Wert erschien.



Einleitung.

Das Interesse für die physiokratische Doktrin ist erst vor verhältnismäßig wenigen Jahren wach geworden.

Ein ganzes Jahrhundert lang wurde sie geringschätzig behandelt, und wenn man es für geboten hielt, bei einer kritischen Übersicht der nationalökonomischen Lehren, zwar wohlwollend, aber doch herablassend, über die Phantasien der „Sekte" kurz hinwegzugehen, so war von ihrer Soziallehre, mit wenigen Ausnahmen, oder gar von ihrer Politik, fast überhaupt nicht die Rede. Auch die Neuausgabe ihrer Hauptwerke in den vierziger Jahren des vorigen Jahrhunderts von Eugène Daire und dessen Schrift[1] über die Physiokraten haben wenig zur Hebung des Ansehens ihrer politischen und sozialen Lehren beigetragen.

Bekanntlich hat sich mit den Physiokraten besonders liebevoll Karl Marx[2] beschäftigt; er hat auch die beste Erklärung des Tableau économique gegeben und nicht nur die Genialität seines Autors gepriesen, sondern sich auch nicht gescheut, ein anerkennendes Verständnis für die übertriebenen Lobsprüche des älteren Mirabeau zu zeigen[3].

[1] Zuerst im Journal des Economistes Bd. XVII erschienen und dann, mit wenigen Abänderungen, als Introduction im ersten Bande der im Texte angeführten Ausgabe wieder abgedruckt.

[2] Wozu nähere Beweise der erste Band der von Kautsky aus Marxens Nachlaß herausgegebenen Theorien über den Mehrwert, 1905, Bd. I liefern. — Außerdem das von Marx herrührende 10. Kapitel im II. Abschnitt des Engels'schen Anti-Dühring.

[3] S. Karl Marx, Theorien über den Mehrwert, S. 92.

Das alles galt aber nur für die nationalökonomische Theorie (speziell für die Lehre vom produit net als Mehrwert); von der Sozial- und Staatslehre der Physiokraten war aber bei Marx kaum die Rede.

Erst in den letzten Jahrzehnten hat, Hand in Hand mit den erweiterten Untersuchungen zur Geschichte der Nationalökonomie, auch die uns hier interessierende Seite des Physiokratismus die Aufmerksamkeit auf sich gelenkt. Neben August Onckens zahlreichen Schriften[4] ist die Arbeit Hasbachs[5] hervorzuheben, die die allgemeinen Grundlagen der physiokratischen Lehre im Zusammenhang mit der Geschichte der Naturrechtstheorien in ihrer Bedeutung für die Entstehung der Nationalökonomie behandelt. Eine zusammenfassende Darstellung seiner Soziallehre hat dann der Physiokratismus in neuerer Zeit in der französischen Literatur in allgemeinen Werken und in speziellen Monographien über einzelne Physiokraten gefunden[6].

---

[4] Die Kapitel über die Physiokraten in den zahlreichen deutschen Geschichten der Nationalökonomie und der Staatswissenschaften treten ihrer Bedeutung nach hinter Onckens Schriften zurück. Von den älteren französischen Werken ist besonders Blancqui's Geschichte der Nationalökonomie zu nennen.

[5] W. Hasbach. Die allgemeinen philosophischen Grundlagen der von François Quesnay und Adam Smith begründeten politischen Ökonomie, Schmollers Forschungen, Bd. X 2 (im folgenden kurz — Hasbach — zitiert).

[6] Besonders hervorzuheben sind folgende Werke: Espinas, Histoire des doctrines économiques, 1902. (Das ebenso betitelte Buch von Rambaud ist von geringer Bedeutung). H. Dénis. Histoire des systèmes économiques et socialistes, 1904. Bonar, Philosophy and political Economy, 1896. M. Kowalewski (aus dem Russischen übersetzt), Les origines de la démocratie contemporaine, Bd. I, Abt. II. A. Lichtenberger, Le socialisme au 18 ième siècle, Ch. X. Schelle, Dupont de Némours et l'école physiocratique, Paris 1888. Henri Ripert, Le Marquis de Mirabeau (L'Ami des hommes). Ses théories politiques et sociales. Thèse. Paris 1901. — Versuche über die Sozialphilosophie der Physiokraten enthalten neben der Daire'schen Schrift auch zwei ältere französiche Abhandlungen im Journal des Economistes: Passy, De l'école des physiocrates (Bd. XVII) und Baudrillart, La philosophie des physiocrates (Bd. XXIX); s. auch des letzteren Abhandlung „Quesnay, du droit naturel" im I. Bd. seiner Etudes de philosophie morale et d'économie politique. — Von den älteren französischen Werken über die Geschichte der sozialen Theorien war mir das Werk von Barni, ebenso

Weniger wurde die Politik der Physiokraten behandelt; meistens beschäftigen sich mit ihr nur allgemeine historische Werke: so, um die bedeutendsten zu nennen, schon Louis Blanc in der Geschichte der französischen Revolution, dann besonders Tocqueville [7]; zuletzt auch Adalbert Wahl in seinen verschiedenen Schriften. Schließlich ist der Physiokratismus neuerdings auch in den Streit über den Ursprung der Erklärung der Menschenrechte hineingezogen worden [8].

Im allgemeinen hat sich das Interesse für die sozialen und politischen Ideen der Physiokraten derart gesteigert, daß vor kurzem eine Stimme laut werden konnte, die den Mangel der Behandlung des Physiokratismus in einer allgemeinen Geschichte der Staatstheorien für eine nicht unwesentliche Lücke erklärte [9]. Dieser Mangel mag nun den in der vorliegenden Arbeit enthaltenen Versuch rechtfertigen.

Unsere Darstellung wird mit den allgemeinen philosophischen Grundlagen des Physiokratismus und den Grundzügen seiner Sozialphilosophie beginnen, um nach Feststellung der philosophischen Tendenzen, in deren Rahmen er sich bewegt, an die Lehre von der Gesellschaft und vom Rechte anzuknüpfen. Darauf wird dann die Lehre vom Staate und der Politik folgen. Auf Grund dieser Erörterungen wird es am Schlusse auch möglich sein, ein Urteil über die historische Bedeutung der in dieser Arbeit behandelten Seite des Physiokratismus zu gewinnen.

---

wie das Buch des zum Physiokratismus sich bekennenden Dutens, La philosophie de l'économie politique 1837 unzugänglich.

[7] Im „Ancien régime", im Kapitel: Comment les Français ont voulu des réformes avant de vouloir des libertés; dann speziell über den Turgot-Dupont'schen Munizipalitätenentwurf in den Mélanges et fragments historiques. Taine behandelt die Physiokraten nicht besonders, — er läßt sie im allgemeinen „esprit classique" aufgehen; vgl. sein „Ancien régime", livre troisième. — Kurz behandelt, vom Standpunkte der Geschichte der politischen Ideen, ist auch das Hauptwerk des Physiokraten Le-Mercier bei Janet, Histoire de la science politique, t. II. Ch. XI.

[8] Marcaggi, Les origines de la déclaration des droits de l'homme en 1789. Paris 1904.

[9] Biermann — gelegentlich einer Besprechung der „Geschichte der Staatstheorien" von Gumplowicz in der Münchener Allgemeinen Zeitung, 1905, Beilage vom 30. Mai.

Bei den folgenden Ausführungen wird uns der Physiokratismus nur in seiner französischen Erscheinungsform interessieren und die Darstellung wird sich hauptsächlich auf die ihn als Ganzes charakterisierenden allgemeinen Gedankengänge beziehen, so daß nur hier und da auf die wichtigsten Abweichungen einzelner Physiokraten hingewiesen werden soll. Diese Einheitlichkeit wird aber bei der Behandlung der eigentlich politischen Ideen nicht gewahrt werden können: hier ist vielmehr der Physiokratismus, gemäß der Entwicklung, die er durchgemacht hat, in zwei Perioden einzuteilen.

In der ersten Periode, zu der die Werke von Quesnay, Le-Mercier, Mirabeau des Älteren und teilweise von Baudeau, sowie die ersten Schriftenvon Dupont (später de Némours) gehören, ist das Hauptgewicht auf die rein ökonomischen, wirtschaftspolitischen und naturrechtlichen Fragen gelegt (die Lehre vom „ordre naturel“!), wobei das praktisch-politische Problem kaum gestreift und nur als nebensächlich betrachtet wird. Wohl beschäftigen sich die Physiokraten schon hier mit der besten Form der Regierung, wofür ja ihr in dieser Hinsicht bedeutendstes Werk, das Buch von Le-Mercier [10], genügenden Beweis liefert. Nur schweben die hier vorgetragenen Ideen noch in den fernsten Gebieten des „ordre naturel“; die Physiokraten suchen die allgemeinsten Prinzipien festzustellen, ohne sich über die Einzelheiten und die praktische Durchführung zu kümmern. Von den Höhen rein naturrechtlicher Postulate haben sie sich zu den niederen Regionen praktisch-politischer Sätze noch nicht herablassen können. So ist, im Zusammenhang mit den legitimistischen Tendenzen der ersten Physiokraten, die von den Zeitgenossen so sehr mißverstandene und viel verhöhnte Lehre vom „despotisme légal“ entstanden, die den

---

[10] Le-Mercier de la Rivière. L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques. — Im folgenden kurz — Le-Mercier — zitiert (nach der in 4⁰ Ausgabe vom Jahre 1767).

eigentlich revolutionären Kern, der dem Physiokratismus zu Grunde lag, fast vollständig verhüllte.

Diese Periode hat aber nicht lange anhalten können; schon am Ende der Regierung Ludwigs XV. ist ein gewisser Umschwung eingetreten. Unter dem Einfluß Turgot's und hauptsächlich unter dem Drucke der damaligen politischen Verhältnisse, die eine Stimmung erzeugten, welcher sich auch die Gemäßigsten nicht entziehen konnten, haben sich auch die Physiokraten mehr der praktischen Politik zugewendet: da galt es unter Festhaltung der früheren allgemeinen Prinzipien, besonders der der monarchischen Staatsform, aber unter allmählichem Verlassen der Idee des „despotisme légal", aus den naturrechtlichen Grundlagen radikalere Konsequenzen zu ziehen. Dies ist nun durch Turgot, Dupont und Le-Trosne geschehen. Aus bescheidenen Anfängen entwickelt sich hier der Physiokratismus zu einem immer entschiedeneren, wenn auch etwas verhüllten Radikalismus, der schließlich über den Physiokratismus selbst hinausführt, was schon, wie wir sehen werden, bei Turgot, der immer als strenger Monarchist gegolten hat, deutlich hervortritt. Diese Entwicklung greift aber noch über Turgot hinaus und zieht in ihren Strom auch Condorcet bis zum Jahre 89 hinein[11].

Das ist die zweite Periode in der Entwicklung des Physiokratismus, wo die politische Doktrin nicht mehr spezifisch physiokratischen Charakters bleibt, wie am Anfang, aber doch noch von physiokratischen Gedanken durchdrungen ist. Sie gehört aber auch in unsere Darstellung hinein, weil die immer radikaler werdenden politischen Anschauungen der physiokratisch gesinnten Schriftsteller als Konsequenzen der im Physiokratismus selbst niedergelegten revolutionären naturrechtlichen Gedanken zu betrachten

---

[11] Über die nicht unwesentlichen physiokratischen Elemente in den politischen Anschauungen Condorcet's vgl. besonders L. Cahen, Condorcet et la révolution française, erster Teil, Thèse. Paris 1904.

sind, denen nur das persönlich revolutionäre Temperament ihrer Träger gefehlt hat.

Dieses alles berechtigt uns auch Turgot, der nicht nur Physiokrat war, vollständig in unsere Darstellung hineinzuziehen. Nicht als Schüler, als treuer Adept, was er durchaus nicht war, sondern grundsätzlich und ursprünglich hat er mit dem Physiokratismus viel Gemeinsames; daher werden auch seine Jugendschriften in Betracht gezogen werden müssen. Besonders deutlich tritt seine geistige und weltanschauungsmäßige Verwandtschaft mit dem Gründer der „neuen Wissenschaft", mit Quesnay selbst hervor, und zwar speziell in bezug auf die Stellung zur Enzyklopädie und zum Condillacismus. Näheres darüber soll uns die Darstellung der allgemeinen Grundlagen des Physiokratismus bieten.

Erstes Kapitel.

Die philosophischen Ausgangspunkte des Physiokratismus, die in den geistigen Strömungen des Zeitalters liegen, haben wir hauptsächlich in den Schriften des Gründers der Schule zu suchen.

François Quesnay hat, wie uns seine Biographen berichten,[1] noch als Student in Paris, neben den medizinischen eifrig philosophische Studien betrieben. Zu jener Zeit — und noch tief bis ins 18. Jahrhundert hinein — galt als offizielle akademische Doktrin die kartesische, deren Vertreter an den französischen Hochschulen mit allen Kräften für ihre Alleinherrschaft kämpften. Dieser Kampf wurde durch die im 18. Jahrhundert beginnende starke Einwirkung der englischen Denker verschärft, die ihre Philosophie mit den das Zeitalter besonders interessierenden Erörterungen über soziale und politische Fragen zu vereinigen wußten[2].

Der englische Einfluß zeigte sich vor allen Dingen in den Naturwissenschaften. Es war hauptsächlich Newton, dessen Lehre, dank der popularisierenden Tätigkeit Voltaire's siegreich durch das Land zog, um die Unhaltbarkeit der

---

[1] Physiocrates, éd. Eugène Daire, Bd. I, Notice sur la vie et les travaux de Fr. Quesnay, p. 6. — A. Oncken, Zur Biographie des Stifters der Physiokratie, in Kuno Frankensteins Vierteljahrschrift für Staats- und Volkswirtschaft, 1894, S. 409.

[2] Vgl. Bouiller, Histoire de la philosophie cartésienne, 3 éd., 1868, Bd. II, Ch. XXIX—XXXI.

Prinzipien der kartesischen Naturwissenschaft allen einsichtsvollen Geistern klar zu machen.

Auf dem Gebiete der reinen Philosophie dagegen war der Siegeszug der englischen Denker nicht von gleichem Erfolg. Trotz eines Condillac, war es auch in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts der alte kartesische Geist, der in mancher Hinsicht noch das Feld behauptete, auch bei solchen Denkern, die sich von ihm befreit zu haben glaubten[3]. Das gilt auch für die Moralphilosophie, in der ja gerade die Engländer zu jener Zeit viel Anregendes geleistet haben.

Was die eigentlich theoretischen Probleme betrifft, so begegnen wir bei der Behandlung derselben überall den Locke'schen Prinzipien in Verbindung mit einer starken Anfeindung der kartesischen Überlieferungen, die sich zu einer allmählichen Verwerfung der Metaphysik und zu den Anfängen einer positivistischen Philosophie zuspitzt[4], ohne in allen Fällen die materialistische Einseitigkeit eines Holbach anzunehmen. Doch ist die lange kartesische Schulung nicht ohne Wirkung geblieben, und in dieser Periode sind Versuche gemacht worden, den alten Standpunkt mit neueren, auf den Resultaten der Naturkenntnis und der englischen Philosophie beruhenden, zu vereinigen. Zu diesen Versuchen die Locke'sche Sensationstheorie mit dem kartesischen Spiritualismus in Einklang zu bringen, gehören auch die Versuche Quesnay's[5] und Turgot's, von denen der erstere, wie wir sehen werden, dem Alten näher steht, weil er trotz seines vom exaktwissenschaftlichen Geiste gegen die Metaphysik genährten Sträubens sich der kartesischen Frage und Antwort nach dem Rapport zwischen Seele und Körper

[3] Vgl. Henri Michel, L'idée de l'état, pp. 64—68.

[4] Vgl. Georg Misch im Archiv für Geschichte der Philosophie, Bd. XIV, Zur Entstehung des französischen Positivismus, besonders SS. 18—39.

[5] Vgl. A. Oncken im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 2. Auflage, Bd. VI, S. 281; Derselbe, Geschichte der Nationalökonomie, 1902, SS. 344/5, 397/8.

nicht entziehen konnte. So steht Quesnay, noch viel mehr als Turgot, in geschichtsphilosophischer Hinsicht an der Grenze zwischen der traditionellen französischen Philosophie und dem neuen philosophischen Geist.

Diese philosophische Stellung ist auch für das uns speziell interessierende Thema von Bedeutung: je mehr wir uns im folgenden in den Gedankengängen Quesnay's orientieren, desto klarer wird sie zu Tage treten und desto verständlicher wird uns dadurch die Eigenart seiner sozialen und politischen Anschauungen erscheinen, die mit ihm Turgot geteilt hat.

Es scheint daher geboten, zum Verständnis der geistigen Verwandtschaft Quesnay's und Turgot's womöglich auf die Übereinstimmung der beiden Denker hinzuweisen. Diese Übereinstimmung war in zwei wichtigen Fragen vorhanden, die auf ihre Stellung in der Geschichte der französischen Philosophie hinweisen: erstens, in der Verwerfung der metaphysischen Konstruktionen der Kartesianer und in der Annahme der Sensationstheorie; zweitens, in der Erkenntnis der Einseitigkeit der von Locke ausgehenden Lehren.

I.

Der Ausgangspunkt der Quesnay'schen Betrachtungen ist der kartesische Dualismus zwischen Materie und Geist, deren unmittelbares Aufeinanderwirken für uns unbegreiflich sei[6]. Die Vereinigung dieser beiden Substanzen bildet daher ein Problem, dessen Lösung mit den Mitteln der natürlichen menschlichen Erkenntnis unmöglich ist. Die Lösung, die Malebranche, der „große Mann“, in seiner Lehre vom „Schauen in Gott“ zu geben versucht hat, ist ein fruchtloses Unternehmen, denn das Prinzip von dem er ausgeht, meint Quesnay, ist falsch: die Idee der unendlichen

---

[6] Oeuvres économiques et philosophiques de Fr. Quesnay, éd. A. Oncken, 1888 (im folgenden kurz — Quesnay — zitiert), p. 793; gegen Spinozas Monismus (unité de substance), daselbst p. 787.

Ausdehnung, auf der er das ganze System aufbaut, ist eine intelligible, also eine willkürliche, weil sie auf keine wahre Ausdehnung hinweist und daher unfaßbar, unerkennbar (inconcevable) bleibt[7].

In diesen Auseinandersetzungen tritt schon die Ablehnung der angeborenen Ideen hervor, die Quesnay mit Nachdruck in seinem späteren Enzyklopädieartikel „Evidence" mehrmals wiederholt hat.

Die eben genannte und wichtigste philosophische Schrift des Vaters der Physiokratie enthält auch die Grundlagen seiner eigenen Erkenntnislehre, die völlig an die Sensationstheorie Locke's sich anschließt und inhaltlich an die analogen Ausführungen Turgot's erinnert[8].

Quesnay löst alle psychischen Zustände in Sensationen auf, in denen er die Grundlage (fondement) aller unserer Kenntnisse und das Prinzip ihrer Gewißheit (certitude) erblickt. Nicht nur die angeborenen und allgemeinen Ideen, sondern auch die Urteile führt er auf Sensationen zurück, auf die „radikale" Eigenschaft des Menschen als eines „être passif" Eindrücke zu empfinden. Dieselben Eigenschaften schreibt er auch den Tieren zu und entzieht sich konsequenter Weise nicht dem Schlusse, daß auch Tiere abstrakte Ideen haben. Schließlich führt er aus, daß der Mensch nicht nur in seinen Urteilen, sondern auch in seinem von Schmerz- und Lustgefühlen bestimmten Wollen von den Sensationen geleitet wird. —

Verfolgen wir jedoch weiter die theoretischen Ausführungen Quesnay's, so ergibt sich, daß er in derselben Abhandlung „Evidence" die früher (im Essay physique) umgangene Frage nach der Einwirkung der Materie auf den

[7] Quesnay, Auszug aus dem III. Bande des „Essai physique sur l'économie animale", p. 745/6, Note, Abs. 4.

[8] Für das im Texte folgende s. Quesnay, Art. Evidence, besonders: p. 765 und §§ 1—3, 15 (p. 769), 26, 34, 38 (p. 780), 39 (p. 782). Dann Turgot, Oeuvres, éd. E. Daire (im folgenden kurz — Turgot — zitiert), Bd. II, Enzyclopädieartikel „Existence", pp. 756—770. Vgl. über Turgot auch die erwähnte Abhandlung von G. Misch, S. 25/6.

Geist, oder nach der ersten Ursache unserer Empfindungen, dennoch aufwirft. Er kommt also auf den scheinbar überwundenen kartesischen Standpunkt zurück, und auch seine Antwort auf die traditionelle Frage lautet, daß diese „erste Ursache“ — und zugleich das aktive Prinzip in uns — Gott sei[9]. Eine nähere Erklärung dieser „Aktion“ Gottes muß er sich freilich versagen.

Durch die Rückkehr in verlassene Bahnen wird die Körperwelt in ihrem Rapport zu den seelischen Zuständen zu einer Ursache anderer Art, als es nach der Sensationstheorie anzunehmen war, herabgedrückt: sie bildet von nun ab, im Gegensatz zur „cause primitive“ — der Gottheit, bloß die „cause conditionelle“ oder „instrumentale“[10]. So enthalten die Gedankengänge Quesnay's im Keime die Annahme zweier Kausalreihen in unserer Erkenntnistätigkeit: die Quelle der einen ist die Außenwelt, der anderen — die Innenwelt, die Vereinigung unserer Seele mit Gott.

Mit diesen Anschauungen konnte Quesnay nicht lange im Fahrwasser der englischen Philosophie verbleiben und erschöpft er daher die geistige Tätigkeit des Menschen, weder als eines erkennenden, noch als eines handelnden Wesens, mit dem, was er von Locke gelernt hat. Der Mensch ist nicht nur, wie alle Tiere, ein passives Wesen, denn Gott macht ihn, wie schon oben angedeutet, durch die ihm verliehene Vernunft auch seiner Aktivität teilhaftig. Wohl bleibt der Satz bestehen, daß es keine Ideen gibt, die unabhängig von den von der Außenwelt hervorgerufenen Reizen wären; aber durch die dem Intellekt eigentümliche Aktivität, die sich in der Aufmerksamkeit äußert, vermag der Mensch in den Sensationen vieles

[9] Quesnay, Art. Evidence, §§ 50—53. Turgot umgeht die direkte Beantwortung dieser Frage. G. Misch führt in seiner Untersuchung aus, daß sie von d'Alembert, den er mit Turgot als Begründer des französischen Phänomenalismus hinstellt, ausführlicher berührt und in konsequenter Weiterentwicklung seines Standpunktes mit einem ignoramus beantwortet wird; s. Misch, a. a. O. SS. 25—29.

[10] Quesnay, Art. Evidence, § 50.

zu entdecken, was ihm sonst unmöglich wäre: „c'est par ces exercises qu'elle se procure des idées ou des perceptions intellectuelles et qu'elle n'est pas bornée comme l'âme sensitive des bêtes“ [11].

Nähere Ausführungen darüber, worin die Aktivität des menschlichen Geistes bei der reinen Erkenntnis sich äußert, finden wir bei Quesnay nicht. Es ist aber wohl anzunehmen, daß er nicht nur etwa die Bildung der „vérités idéales“ (über die Beziehungen der Sensationen untereinander) im Auge hat, sondern auch die der „vérités réelles“, die die Beziehungen zwischen den Dingen und den Sensationen betreffen und deren Inhalt unser eigentliches Wissen von der Außenwelt ausmacht [12]. Mit Hilfe der formalen Logik und des Syllogismus, meint Quesnay, kann man die Welt nicht erkennen lernen. „Die Kunst der wahren Logik besteht darin, an die notwendigen Sensationen zu erinnern, die Aufmerksamkeit zu wecken und sie zu leiten, um in den Sensationen das entdecken zu können, was man darin begreifen will“ [13]. Also auch hier, bei den „vérités réelles“, ist es die Aufmerksamkeit, das aktive Prinzip, das die Erkenntnis erst möglich macht.

---

[11] Quesnay, p. 745, Note, auch Art. Evidence, § 52. — Dieselbe Wendung nehmen auch Turgot's Ansichten an; vgl. besonders die einleitenden Bemerkungen zum Art. Existence, Turgot, II, p. 757: das, was Quesnay das „aktive Prinzip“ nennt, heißt bei Turgot das Bewußtsein des „Ich“ (moi). — Dieser Punkt ist von G. Misch nicht hervorgehoben, dagegen ist er ausführlich, aber einseitig, in den älteren französischen Schriften über Turgot von Batbie, Tissot und Mastrier erörtert worden; ähnlich auch Baudrillart in der ersten Abhandlung seiner „Etudes de philosophie morale et d'économie politique“, Bd. I, p. 10/11. — Wir betonen an dieser Stelle diese Seite in den philosophischen Anschauungen Turgot's, um das früher Gesagte über seine geistige Verwandtschaft mit Quesnay und beider analoge Stellung in der Geschichte der französischen Philosophie zu rechtfertigen. Die Tatsache, daß Turgot von metaphysischen Erörterungen im kartesischen Geiste sich fern gehalten hat und daß er die Locke'schen Prinzipien ausgeprägter vertreten und weitergebildet, berechtigt also nicht zu der oft vorkommenden Annahme, daß er in seinen philosophischen Ausgangspunkten von Quesnay vollständig divergiert.

[12] Quesnay, Art. Evidence, § 37.

[13] Ibidem, §§ 20—22.

Das Ergebnis des bisher Gesagten kann nun derart aufgefaßt werden, daß die Erkenntnistätigkeit nach Quesnay sowohl durch die Sensationen des passiven „être sensitif", wie durch das dem Menschen innewohnende Prinzip der Vernunft, bedingt ist. Dementsprechend kann die Richtigkeit unserer Ideen vor allen Dingen nur durch ihre Zerlegung und Zurückführung auf ursprüngliche Sensationen bewiesen werden. Danach lautet auch die Definition des Quesnay'schen Kriteriums der Wahrheit — der Evidence: „Evidence, une certitude à laquelle il nous est aussi impossible de nous refuser qu'il nous est impossible d'ignorer nos sensations actuelles"[14].

Es ist aber daraus nicht zu schließen, daß die Wahrheit sich mit derselben physischen Notwendigkeit aufdrängt wie die Sensationen: dieser Annahme widerspricht ja das aktive Prinzip unseres Wesens, die freie Intelligenz, die in uns tätig ist, die „cause puissante et directrice" unseres ganzen vernünftigen Gedankenlebens. Die Sensationen bilden daher nur die physisch notwendigen Elemente unserer Denktätigkeit, und nur in diesem Sinne sind die Ausdrücke der Physiokraten „évidemment nécessaire" oder „physiquement nécessaire" zu verstehen überall, wo sie von menschlichen Dingen sprechen: also eine physisch-determinierte, eine „passive" Notwendigkeit ist trotz des so oft gebrauchten Wortes„ physiquement" keinesfalls gemeint. Wenn von einer Notwendigkeit hier die Rede sein soll, so kann das nur die Notwendigkeit der Vernunft, eine logische Notwendigkeit sein. Die Sensationen als solche, sagt Quesnay, sind nur die Motive der Vernunfttätigkeit[15]. Daher aber auch, wo sie als Grundlage dienen, und nur da, haben wir die natürliche Erkenntnis, die natürliche Evidenz; wo sie fehlen, da herrscht entweder bloße Will-

[14] Ibidem, pp. 765, 780.
[15] Ibidem, p. 793 (Art. Evidence, § 56): „. . . les sensations sont les motifs ou les causes déterminantes de la raison et de la volonté décisive".

kür, oder es kommen andere Mittel hinzu — der Glaube (foi) und die Offenbarung (secours surnaturel). — So mündet aber die Erkenntnislehre Quesnay's in ein neues Gebiet ein. —

Die Vereinigung mit Gott, der „sagesse suprême", vollzieht sich nicht nur auf dem Wege der Vermittlung durch die Sinne, sondern auch unmittelbar durch den Glauben (foi)[16]. — Das, was wir mit Hilfe der Sinneseindrücke erkennen und dessen Kriterium die unmittelbare Sicherheit einer aktuellen Sensation bildet, ist, wie schon erörtert, die natürliche Evidenz. Ihr Bereich ist aber beschränkt, und sie ist daher ungenügend, weil unser physisches Wesen, von dem sie abhängt, beschränkt ist. Hier setzt eben ergänzend der Glaube ein, da er uns das erschließt, was für die natürliche Evidenz unerklärlich, unerkennbar bleibt, — nämlich die ethischen Werte, den Unterschied zwischen dem „bien moral" und dem „mal moral". Es ist dieselbe „erste Ursache" — die Gottheit, die bei der natürlichen Erkenntnis wirkt, welche uns auch die ethischen Wahrheiten offenbart. Sie ist hier nur auf eine andere Weise tätig: „C'est moins une faculté active qu'une lumière qui éclaire la voie que nous devons suivre" [17].

Doch muß dabei bemerkt werden, daß mit der Vorstellung von der „foi" als einer Erkenntnisquelle nicht die göttliche Offenbarung, die in den religiösen Dogmen ihren Ausdruck gefunden hat, gemeint ist, denn für das Religiöse hat Quesnay eine andere Bezeichnung: er nennt es die „lumières de la révélation" im Unterschiede von den „lumières de la raison [18]. Bei der Frage nach der Quelle der ethischen Werte heißt es daher nicht, daß Gott uns direkt dieselben offenbart, sondern nur, daß dasjenige geistige Vermögen, welches die Erkenntnis dieser Werte ermöglicht, ein Teil der

---

[16] Ibidem, p. 764/5.
[17] Ibidem, Art. Evidence, § 56.
[18] Vgl. darüber einen Auszug aus dem „Essai physique" über die Unsterblichkeit der Seele, Quesnay, pp. 759—763.

Weisheit des höchsten Wesens ist. Man ist daher zur Annahme berechtigt, daß es Quesnay mit dem Begriffe der „foi“ hauptsächlich darauf ankam zu zeigen, daß die ethischen Werte eigentlich nichts anderes, als a priori uns zukommende, aber nicht demonstrierbare Maximen sind, daß ihre Quelle in der von jeder empirischen Gegebenheit befreiten Vernunft zu suchen ist[19]. Hierdurch wird der Weg zur Rechtfertigung des deduktiven Verfahrens offengelegt und ihm eine gleiche Stellung neben der Induktion, als der Grundlage des „natürlichen“ Erkennens, eingeräumt.

Fassen wir nun das bisher Gesagte zusammen, so ergibt sich überall bei Quesnay als letztes erklärendes Prinzip die Gottheit, die im Menschen in dreifacher Weise tätig ist: als erste Ursache der Empfindungen (der passiven Sensationen), als aktives Prinzip unseres natürlichen Erkennens und als unmittelbare auf dem Wege des Glaubens wirkende Einsicht[20]. So steckt im Grunde genommen der Vater der Physiokratie, trotz seiner positiv-wissenschaftlichen Gesinnung und trotz der Aufnahme der wichtigsten den Kartesianismus bekämpfenden Lehren, mit seinen letzten theoretischen Prinzipien noch tief in den Schuhen der von Descartes ausgehenden philosophischen Richtung. Quesnay war ein metaphysisch veranlagter, nach den letzten Gründen grübelnder Geist, der weder mit der Oberflächlichkeit seines Zeitalters, noch mit dem zu früh einsetzenden „ignoramus“ eines d'Alembert sich befriedigen konnte. Wohl wußte auch er der menschlichen Vernunft Grenzen zu ziehen; er wagt es aber dennoch, wenn nicht zu erklären, so doch wenigstens anzudeuten, wo die „letzte Ursache“ zu suchen

---

[19] Dagegen hat z. B., Locke keine selbstevidente ethische Maximen anerkannt, sondern sie bloß aus der Erfahrung oder der Offenbarung ableiten wollen. Vgl. Jodl, Geschichte der Ethik, Bd. I, S. 153.

[20] Eine systematische Darstellung der dreifachen Art, in der die Gottheit als „cause primitive“ in der Betätigung der menschlichen Vernunft erscheint, ist bei Quesnay nicht vorhanden; der darauf gerichtete Gedankengang läßt sich aber aus seinen philosophischen Schriften, trotz mancher Unklarheiten und sogar Widersprüche, ermitteln.

ist. Und das tut er in einer Weise, die in ihm einen Schüler der Kartesianer erkennen läßt. Noch deutlicher und verständlicher wird das uns werden, wenn wir die Prinzipien seiner praktischen Philosophie erörtern. Dort sollen wir in Quesnay einen Schüler Malebranche's kennen lernen.

II.

Die Entwicklung der theoretischen Probleme führt Quesnay, wie wir eben gesehen haben, zur Erörterung der Frage nach dem Ursprung der ethischen Werte — des „bien moral" und des „mal moral". Es ist uns dabei klar geworden, daß ihre Quelle im Glauben, einem der Evidenz beigeordneten Kriterium der Gewißheit zu suchen ist. Was ethisch gut oder böse sei, ist daher empirisch nicht abzuleiten; denn es ist rein induktiver Natur und hat seinen letzten Grund in der Vernunft (intelligence).

Nun wissen wir aber auch, daß unser Willen und unsere Werturteile von Lust- und Schmerzgefühlen bestimmt sind, die in uns die Sensationen auf empirischen Wege hervorrufen[21]. So entstehen die natürlichen unser Leben enthaltenden Triebe, die uns das „bien physique" vom „mal physique" zu unterscheiden lehren. Diese „physischen" unsere Handlungen bestimmenden Werte sind also in ihrer Quelle von den ethischen verschieden. Natur und Moralität stehen sich auf diese Weise ihrem Ursprung nach in der Quesnay'schen Philosophie gegenüber.

Derselbe Dualismus, dem wir bei den erkenntnistheoretischen Erörterungen begegneten, zieht sich also auch durch die moralphilosophischen Ansichten Quesnay's hindurch[22]. Wie bei der Erkenntnistätigkeit von zwei Kausalreihen, so sind wir auch in unserem Handeln von zwei Motivenreihen bestimmt. Erstens sind es die auf empirischem

---

[21] Quesnay, Art. Evidence, §§ 55—56.

[22] S. für das im Text folgende Quesnay, pp. 794—797, 747—758 und Note auf SS. 369/70.

Wege entstandenen Affekte und Leidenschaften (motifs sensitifs et affectifs), die unsere Taten stimulieren; zweitens sind es die auf Grund freier Überlegung aufgestellten Sätze (motifs instructifs), die entweder als objektive Maximen oder als durch die Erziehung gewonnene subjektive Zustände in uns tätig sind und in das Walten der „physischen" Motive, wie Quesnay die ersten nennt, mächtig hineingreifen und ihnen Richtung geben. Der „mechanische" Vorgang in der menschlichen Seele besteht im Kampfe dieser Motive, wobei es bei den ersteren — den „physischen" — die Stärke dieses oder jenen Motivs ist, die über den Sieg entscheidet. — Quesnay bezeichnet diesen Kampf der Affekte als „liberté animale" oder „liberté physique".

Aber außerdem steht noch dem Menschen als vernünftigem Wesen die andere oben gekennzeichnete Motivenreihe zu — die „motifs instructifs". Sie bildet die freie Motivation — die „liberté morale"[23]. Und hier ist es wiederum die Aufmerksamkeit, die die Tätigkeit der Seele leitet, und die Willensfreiheit besteht in nichts anderem, als in der Macht dieses unseres Vermögens[24]. Was sie kennzeichnet ist nicht die Freiheit von der Motivation, sondern die Freiheit in der Motivation, in der Möglichkeit, die uns durch die Sinne sich aufdrängenden Motive durch andersartige, weil frei gewonnene, durchbrechen zu lassen.

Wir sehen nun, daß das Gebiet der menschlichen Tätigkeit durch die „liberté morale" in dem Gefüge des Weltalls sich besonders hervorhebt. Was überall nach notwendigen ehernen Gesetzen geschieht und was auch den Menschen teilweise umgarnt, das hat in seinem vorausbestimmten unablenkbaren Ablauf für ihn doch keine unbedingte Geltung.

---

[23] „Si l'être suprême n'avait pas eu cette intention (uns ein Feld der freien Tätigkeit zu gewähren), il nous aurait assujetti nécessairement à l'exécution de ses volontés, il nous aurait fait agir sans intelligence, sans liberté comme des bêtes, c'est à dire par des impulsions dominantes et purement physiques". Quesnay, p. 761.

[24] „Le pouvoir de la liberté consiste donc radicalement dans le pouvoir de l'attention." Quesnay, p. 751.

Das vernünftige Wesen schaltet frei in seinem Bereich und wird selbst maßgebend für seine Stellung inmitten von gleichgültigen Dingen und Vorgängen der Außenwelt. Neben der „Ordnung" im Weltganzen — im kosmologischen Sinne — erhebt sich eine spezifische Ordnung der menschlichen Dinge für sich, eine neue, eigenartige ethische Welt[25]. Die eine unterliegt der Notwendigkeit der Natur, die andere der Notwendigkeit der Vernunft.

Dadurch ist auch die Stellung dieser beiden Welten zueinander bestimmt. Alles was einer naturnotwendigen Gesetzmäßigkeit unterliegt und dem menschlichen Willen entrückt ist, kann an und für sich weder als gut, noch als schlecht bezeichnet werden. Von diesem Standpunkte gesehen, stellt sich uns die Natur als indifferent dar, denn sie ist die gleiche Ursache (cause physique) des Guten und des Bösen[26].

---

[25] Diese Gegenüberstellung zweier Welten, zweier Ordnungen („ordres"), tritt besonders klar in Quesnay's Erörterungen über die Willensfreiheit und in der Abhandlung über das Naturrecht hervor, wo die Scheidung des „ordre de la nature" (oder „de pure nature") vom „ordre naturel" durchgeführt ist. Übrigens ist terminologisch diese Scheidung nicht überall gewahrt, was aus der Zweideutigkeit des Wortes „nature" sich erklären läßt, das sowohl als naturwissenschaftliche, wie auch als normative Kategorie im stoischen Sinne gebraucht wird. — Auf der Trennung der beiden „ordres" begründet dann Quesnay die Scheidung des Tatsächlichen vom Rechtlichen (Quesnay, p. 756/7).

[26] Belege für diese Auffassung finden wir hauptsächlich an denjenigen Stellen, wo vom „bien physique" nicht im Sinne einer bloß tierischen Genugtuung, sondern im Sinne eines befriedigten vernünftigen Interesses die Rede ist, was unter allen lebenden Wesen sich nur auf den Menschen beziehen kann, dank der bloß ihm zustehenden vernünftigen Beherrschung der indifferenten Naturkräfte. Es wird daher von Quesnay hervorgehoben, daß das von der Natur Gegebene — „ne sont, dans l'ordre naturel relatif aux hommes, des lois obligatoires que pour le bien". Denn dieser „ordre naturel relatif aux hommes" ist nicht gegeben, sondern wird erst von den Menschen herbeigeführt, daher heißt es auch: „Il faut donc bien se garder d'attribuer aux lois physiques les maux qui sont la juste et inévitable punition de la violation de l'ordre même des lois physiques, instituées pour opérer le bien. Si un gouvernement s'écartait des lois naturelles qui assurent le succès de l'agriculture, oserait on s'en prendre à l'agriculture elle même de ce que l'on manquerait de pain?" — Quesnay, ch. III der Abhandlung Le droit naturel (vgl. Text SS. 33/34 über den Begriff der „loi physique" in Quesnay's Sozialphilosophie). — Ähnliche Gedanken bei Le-Trosne, De l'ordre social, Paris, 1777 (im folgenden kurz — Le-Trosne — zitiert), pp. 206 et suiv.

Zu diesem Bereich der Natur gehört auch der Mensch als Sinneswesen, als passives Subjekt. Wir werden daher die Erhebung eines Naturtriebes oder eines Gefühls zur Höhe eines ethischen Motivs bei Quesnay oder bei seinen Schülern vergebens suchen. Die menschlichen Triebe sind, solange sie nicht von der Vernunft geleitet werden, für die Physiokraten ethisch gleichwertig. Es gibt von Natur aus keine unmoralischen Triebe, denn alle können gleichzeitig als „Motive", sowohl des Guten, wie des Bösen, dienen. Daher wendet sich auch Mirabeau gegen diejenigen Moralisten, die entdeckt zu haben glauben, daß es „deux êtres moraux opposés" als Verkörperungen des „guten und des bösen Prinzips" gebe — „tandis qu'ils ne sont que deux effets divers d'un seul et même ressort de notre action, ressort util dans l'ordre, inutile dans le dérèglement"[27]. Aus denselben Gründen wendet sich auch der Physiokrat Baudeau gegen die Gefühlsmoral der „Shaftesburysten", die die Prinzipien der Vernunft mit den natürlichen Trieben vermengen und zu einem „rein passiven Instinkt" herabsetzen wollen[28].

Denn jenes Prinzip, das die sittliche Welt schafft und den „physischen" Vorgängen ihren ethischen Wert verleiht, kann nur von der Vernunft ausgehen. Mögen die menschlichen Handlungen gut oder schlecht sein: die Natur als solche geht das nicht an. Die guten oder schlechten Folgen der natürlichen Vorgänge sind daher im Menschen selbst begründet, je nach dem er sich durch freie und vernünftige Überlegung oder durch die Macht seiner Triebe hat lenken lassen. In letzterem Falle sind es die Leidenschaften, nicht

---

[27] Mirabeau, Lettres sur la législation ou l'ordre social dépravé, rétabli et perpétué par L. D. H., Berne, 1775, Bd. II, p. 299/300; ähnlich derselbe, La science ou les droits et les devoirs de l'homme, 1774, p. 117.

[28] „. . . il ne suffit pas de dire, l'instinct nous donne de la répugnance pour ce qui est vice, de l'attrait pour ce qui est vertu, il fallait expliquer comment et pourquoi. La raison qui connaît l'ordre juge d'après ses principes, et c'est en conséquence qu'elle réprouve le vice, ou qu'elle chérit la vertu. Appelez cette faculté de juger sens moral; mais ne la qualifiez pas d'instinct, et ne la confondez pas avec la douleur et le plaisir . . ." Ephémérides du citoyen, 1767, Heft II, pp. 187/8.

die Vernunft, die über ihn geherrscht haben; oder es ist der Mangel an Einsicht, die unvollkommene Erkenntnis, die auch die gut gesinnten zu falschen Schlüssen und Taten führen kann. So werden die Ursachen der Störungen in der ethischen Welt dem Bereiche der Natur entzogen und in unsere Vernunft, vielmehr in unser Wissen, in unser Erkennen verlegt. „Le dérèglement moral est toujours accompagné du dérèglement d'intelligence".[29]

Es wäre daher unrichtig, wenn man behaupten wollte, daß für die Physiokraten die ethische Welt und die physische, das Sein und das Sollen, zusammenfallen[30]. Es ist nicht in ihrem Sinne anzunehmen, daß die ethische Ordnung die ganze Natur durchdringt, oder daß sie nichts anderes als das Natürliche selbst, das mit „physischer" Notwendigkeit aus dem Walten der Naturkräfte Entstandene bedeute. Denn das Ethische bleibt für Quesnay und seine Schule immer in der Vernunft, als der „cause primitive", begründet.

Anlaß zur falschen Beurteilung der Physiokraten hat ihre metaphysische Grundtendenz gegeben, die in einer geschlossenen optimistischen Weltanschauung Natur und Moralität, durch einen einheitlichen göttlichen Zweck vereint, zusammenfassen will. Es war also wiederum der Gottesgedanke, in dem das Band zwischen Natur und Moral gefunden werden sollte.

Da Gott der Schöpfer der Natur und die Quelle der ethischen Werte ist, so muß zwischen diesen eine Harmonie bestehen, die wir nicht ergründen können, zu deren Annahme uns aber die Idee Gottes, als des Allgütigen und Allweisen zwingt. Diese Harmonie beruht auf dem das Weltganze durchdringenden einheitlichen Zweck, der im

---

[29] Quesnay, Art. Evidence § 29 (p. 776).

[30] Wie es zum Beispiel Kautz annimmt, Die geschichtliche Entwicklung der Nationalökonomie in ihrer Literatur, S. 374; ähnlich H. Dénis, Histoire des systèmes économiques et socialistes, 1901, pp. 68. — Auf dasselbe läuft auch die Marxen'sche Auffassung hinaus: s. Text S. 45.

Plane Gottes nur in der Vollkommenheit seiner Schöpfung bestehen kann; — in bezug aber auf den Menschen, der wertvollsten, weil allein unter allen lebenden Wesen mit Vernunft begabten Schöpfung[31], ist dieser Zweck die Glückseligkeit.

So gesehen, bekommt auch die Natur und mit ihr die natürlichen Triebe, wie überhaupt die ganze menschliche Sinnenwelt, ihren ethischen Wert als Mittel, die zu dem von Gott gesetzten Zwecke führen. Nur müssen diese Mittel in ihrer unabänderlichen Wesenheit (essence immuable) und ihren untrennbaren Eigenschaften (propriétés inséparables) erkannt und ihrer Bestimmung nach vernünftig angewendet werden. Ist dies nicht der Fall, so geht doch die Natur unbeschadet ihren Weg, aber zum Unheil der Menschen. Nur die Rückkehr zur wahren Erkenntnis und vernünftigen Einsicht gibt der Natur wieder ihre heilbringende Bedeutung, die Quesnay und seine Schüler vom Standpunkte ihres eben geschilderten weltanschauungsmäßigen Optimismus als die „hygiène de la nature“ bezeichnet haben[32]. —

Diese Gedankengänge in ihrer optimistischen Beleuchtung geben der physiokratischen Ethik die dem ganzen Zeitalter gemeinsame utilitaristische Färbung.

---

[31] Quesnay, p. 375, Note.

[32] Diese Gedanken liegen allen Schriften Quesnay's zugrunde. Es ist bemerkenswert, daß das Motiv der „hygiène de la nature“, das die Schüler Quesnay's und viele seiner Kritiker (nicht im Sinne der Ausführungen im Texte, sondern im Zusammenhang mit dem Laissez faire-Prinzip), betonen, von Adam Smith dem Gründer der Physiokratie vollständig abgesprochen wird. Für Smith ist Quesnay einer jener „spekulativen Ärzte“ für die „the health of the human body could be preserved only by a certain precise regimen of diet and exercise, of which every, the smallest, violation necessarily occasioned some degree of dissens or disorder proportioned to the degree of the violation“. — A. Smith, Wealth of nations, ed. 1791, vol. III, p. 286/7. — Das ist ein sehr lehrreiches Beispiel für die Art, wie der Physiokratismus beurteilt wurde, indem die einen — um physiokratisch zu sprechen — in ihm nur den „ordre naturel“, die anderen dagegen bloß den „ordre de la nature“ betont zu sehen glaubten. Indessen bestand gerade die Eigentümlichkeit der Physiokratie darin, daß sie diese beiden Momente vereinigen wollte, wie es in der vorliegenden Schrift zu zeigen versucht werden soll.

Ist der Zweck des Menschen als des vollkommensten Geschöpfes seine Glückseligkeit, so muß diese auch das leitende Prinzip seiner Tätigkeit werden und mit dem ethisch Guten (bien moral) in Einklang stehen. Auch das Irdische und das Sinnliche, soweit es diesem Zwecke dient, bekommt seine ethische Sanktion, wird in das „Reich Gottes" hineingezogen. Daher ist auch das Nützliche als das, was unsere Selbsterhaltung fördert, zu gleicher Zeit das ethisch zu Bejahende und das Gerechte. Diese Kongruenz ist aber nur in der höheren Einheit des Weltganzen aufzufassen und nicht etwa so, als ob das Gute und Gerechte aus dem Sinnlich-Nützlichen abzuleiten wäre. Denn die Quelle der ethischen Wertung ist in der Vernunft, und, sobald wir den metaphysisch-religiösen Standpunkt verlassen, bleibt die Natur für Quesnay außerhalb der Sphäre des Ethischen. — In diesem Sinne entwickeln die Physiokraten auch die utilitaristische Tendenz ihrer Morallehre.

Als Prinzip gilt ihnen nicht das eigennützige, sondern das wohlverstandene Interesse, welches aus der Wertung des Ganzen, nicht des Einzelnen fließt. Das egoistische Interesse, der tierische Trieb zur Selbsterhaltung ist nur ein psychologisches Motiv und gehört zum Bereiche der Natur. Es wird aber in den Bereich der Moralität durch das höhere, das Ganze umfassende Prinzip des wohlverstandenen Interesses hinübergeleitet, das nicht mehr als Motiv, sondern als Regulativ, als eine in unserem freien Wesen und seinem „principe actif" begründete Norm der Vernunft aufzufassen ist. War nun die ganze Propaganda der physiokratischen Schule darauf gerichtet, die Moral aus der rein intellektuellen Predigt in die Willenssphäre hinüberzuführen[33], um sie im Leben wirksam zu machen, so bleibt ihnen doch das egoistisch-persönliche Interesse als das „physische" Moment nur die „cause conditionnelle ou in-

[33] „Il fallait donc prendre l'homme par ses désirs, par son intérêt, et se servir de ces motifs pour le conduire à la vertu morale et civile". Le-Trosne, p. 79.

strumentale" der ethischen Betätigung, deren letzte Quelle in den „lumières de la raison" zu suchen ist.

Bezeichnend für diese Auffassung des ethischen Problems bei den Physiokraten sind die Ausführungen Le-Mercier's, dessen Ausdrucksweise — oft nicht ohne Grund — zu ganz anderer Beurteilung ihrer Moralphilosophie Anlaß gegeben haben. Indessen stimmen sie völlig mit der im Kartesianismus wurzelnden Gesamtanschauung Quesnay's überein [34].

Die Quelle der Wertschätzung ist auch für Le-Mercier ein „principe actif"; er nennt dieses Prinzip „amour propre" und erhebt es gleichzeitig zum selbstlosen Regulativ unserer Handlungen, weil es, wie er in origineller Weise sich ausdrückt, in uns die geistige Macht erweckt — „à compter son intérêt pour tout, et celui de notre existence pour rien." Dieses Prinzip ist ihm etwas, was von unseren Sinnen unterschieden werden soll, „quoiqu'il ait besoin de nos sens qui ne sont que passifs". Er bemüht sich zu zeigen, daß die Wirkungen der Sinne und des „amour propre" ganz verschieden sind: während die ersteren uns nur dasjenige geben, was uns gefällt („ce qui nous plaît") — also einen momentanen, vergänglichen und trügerischen Zustand der Befriedigung [35] —, bewirkt das letztere in uns „une sensibilité qui fait naître en nous l'amour de la gloire, la crainte de l'humiliation, tous les autres sentiments qui tiennent de ces deux premiers, en un mot un besoin très réel, très pressant, de l'estime de soi même et de celui d'autrui". Und hier ist der Grund, daß „wir freie Wesen sind, deren Glück und Unglück in ihrer eigenen Macht und in der Art der Ausnutzung ihrer Eigenschaften liegt" [36]. —

---

[34] Das im Texte folgende ist nach einer Schrift Le-Mercier's dargestellt, die unter dem Titel Mémoire sur l'instruction publique im IX. und X. Hefte der Nouvelles Ephémérides économiques vom Jahre 1775 abgedruckt ist.

[35] Vgl dazu Quesnay's Ausdrucksweise, Oeuvres, p. 750, I. Absatz.

[36] Psychologistische Tendenzen sind aber bei Le-Mercier keineswegs zu verkennen: nennt er doch auch den „amour propre" eine Leidenschaft

So wird es klar, wie tiefgehend im letzten Grunde der Unterschied der physiokratischen Moralphilosophie von der zeitgenössischen von Shaftesbury beeinflußten englischen ist, die das Ethische direkt in das Natürliche hineinlegen wollte[37]. Wohl haben beide die Bedeutung der natürlichen Triebe und Leidenschaften hervorgehoben; nur sind diese für die an den Kartesianismus sich anlehnenden Physiokraten bloß notwendige Mittel, unabwendbare „Motive" — um mit Quesnay zu sprechen —, die bei ihrer vollständigen ethischen Indifferenz erst durch die Vernunft zu Trägern ethischer Werte erhoben werden; dagegen werden bei den Engländern die „passions" schon als solche gewertet. Die Rehabilitation des Sinnlichen, die wir also in der französischen, wie in der englischen Moralphilosophie vorfinden, geschieht in beiden auf verschiedenen Wegen, trotz der sie bedingenden gemeinsamen optimistischen Weltanschauung. Denn der an Shaftesbury anknüpfende Optimismus ist ein empirischer: die emotionellen Regungen sind gut, wie sie gegeben sind. Dagegen ist der Optimismus bei den Physiokraten in seiner letzten Grundlage ein transzendentaler: die emotionellen Regungen sind gut — nur im letzten Plane Gottes[38].

III.

Die bisherigen Erörterungen haben den Zweck gehabt, die philosophischen Ausgangspunkte der Physiokraten, trotz der positivistischen Elemente, die sie in sich aufgenommen

---

(„nous avons deux sortes de passions très distinctes . . . celles des sens et celles de l'amour propre"). Dieser Tendenz hat schon Descartes in der französischen Philosophie den Anfang gegeben, indem er als Tugend den „Affekt" der Bewunderung („admiration") hingestellt hat. — Der prinzipielle Unterschied von der englischen Ethik (s. weiter u. im Text) bleibt doch bestehen, wenn auch in der Lehre von den Affekten Berührungspunkte, die für die spätere Entwicklung von großer Bedeutung wurden, festzustellen sind.

[37] Vgl. Jodl, a. a. O. SS. 170—173.

[38] Die im Texte vertretene Auffassung weicht völlig von derjenigen Hasbachs ab, der die physiokratische Moral so interpretiert, daß das Gerechte aus dem Sinnlich-Nützlichen abzuleiten sei. Dies geschieht bei

haben und trotz des modern-wissenschaftlichen Geistes, von dem das ökonomische System Quesnay's durchdrungen ist, in der Beleuchtung ihrer Abhängigkeit von der kartesischen Philosophie darzustellen. Bei der schon früher hervorgehobenen philosophischen Stellung des Physiokratismus verdient diese Abhängigkeit, die für ihn von entscheidender Bedeutung geworden ist, ganz besondere Betonung, was bis jetzt in der Literatur nur wenig geschehen ist.

Da man mit Recht gewohnt war, die einzelnen Elemente der nationalökonomischen Doktrin Quesnay's in England zu suchen, so hat sich auch Hasbach bei seinem Versuch, die philosophischen Ausgangspunkte des Physiokratismus zu erläutern, dorthin gewendet, wobei die traditionelle französische Philosophie von ihm fast ganz außer acht gelassen wurde. Die Resultate, zu denen Hasbach gelangt ist, und an denen er in einer späteren die Lücke ausfüllenden und tatsächlich, u. E., die Darstellung prinzipiell verändernden Abhandlung[39], doch festhält, — weichen von der hier vertretenen Ansicht ab. (Vgl. Anm. 38).

Im Verlauf des Bisherigen haben wir schon auf den prinzipiellen Unterschied zwischen den Grundlagen der an die kartesische Philosophie anknüpfenden Physiokraten und der englischen Gefühlsmoral hingewiesen. Es sei nun noch einiges über die ebenfalls von Hasbach stark betonte Bedeutung des Cumberland'schen Buches „Disquisitio de legibus naturae philosophica“ für die Entstehung der Quesnay'schen Anschauungen erwähnt[40].

Hasbach aus dem Grunde, weil er den Physiokratismus in enge Verbindung mit der englischen Moralphilosophie und speziell mit Shaftesbury bringen will. S. das in der Einleitung genannte Werk von Hasbach, hauptsächlich SS. 88 -90 und Kap. V.

[39] Hasbach in der Revue d'Economie politique Bd. VII, Les fondements philosophiques de l'économie politique de Quesnay et de Ad. Smith. Vgl. auch St. Bauer, eine Besprechung des Hasbach'schen Werkes in Conrads Jahrbüchern, Jahrgang 1891; Derselbe, im Economic Journal, 1895, p. 9, Note 1.

[40] Hasbach, SS. 149—152.

Das genannte Buch, ein seinerzeit sehr bedeutsames Werk, hat sicherlich, dem Inhalte nach zu urteilen, zur Herausbildung der philosophischen Ansichten Quesnay's manches beigetragen. Man könnte noch auf viele von Hasbach nicht betonte übereinstimmende Momente hinweisen, die aber trotzdem Quesnay nicht aus Cumberland, sondern aus der beiden Denkern gemeinsamen Quelle — der kartesischen Philosophie — zu schöpfen brauchte: gehört doch noch Cumberland einer Periode an, die derjenigen, die mit Locke beginnt, vorangeht.

Es ist aber überhaupt nicht einzusehen, warum man in der Frage nach dem Ursprung der grundlegenden Quesnay'schen Ideen sich nur auf Cumberland beschränken soll. War doch der Optimismus jener Tage, sowie das In-eins-setzen von gerecht und nützlich und die Lehre vom Zusammenhang zwischen der ethischen und physischen Welt schon zum Gemeingut aller Denkenden geworden, als Quesnay seine philosophischen Anschauungen herausgebildet hat. Es waren alles Glaubenssätze der damaligen Welt — und Lebensanschauung, sie galten als feste communis opinio und man ist nicht mehr berechtigt in diesen Punkten für Quesnay diesen oder jenen bestimmten Schriftsteller als Quelle anzugeben.

Der Optimismus als Rehabilitation der Sinne und des Sinnlichen und der eudämonistische Gedanke, erweitert auch auf das irdische Leben — früher bezog es sich nur auf das Jenseits — war ja überhaupt jener mächtige gedankliche Zug, der nach Abschüttlung der mittelalterlichen Dogmen seit der Reformation die ganze Philosophie beherrschte. Die Fortschritte der Naturwissenschaften und — auf politischem Gebiete — die Vorzüge des im steten Wachsen begriffenen mächtigen weltlichen Staates, haben diese Gedankengänge noch bestärkt. Auf welchem Wege diese Rehabilitierung des Sinnlichen auch geschehen sein mag, wir begegnen ihr überall, auch bei Malebranche, wie wir zu zeigen haben werden.

Kehren wir aber zu Cumberland zurück, so finden wir gerade in dem Punkte, den Hasbach als den für seine Annahme entscheidenden hervorhebt, auch die Gründe des wichtigen Unterschieds von Quesnay's Gedankengängen. Denn die vom englischen Theologen betonte „sanction physique" des Ethischen hat, bei dem mit Quesnay gemeinsamen optimistischen Hintergrund, im spezielleren doch eine wesentlich andere Bedeutung als dieselbe Vorstellung in der Dupont'schen Interpretation des physiokratischen Systems[41]: bei Cumberland dient diese Vorstellung zur Verschärfung der eudämonistischen Tendenz seiner Moral, bei Quesnay dagegen tritt dieser Gedanke zurück, um das moralische Handeln mehr in seiner Abhängigkeit von der äußeren Natur zu erklären, als es nach seinen Folgen zu rechtfertigen. Auf dieses Moment der „Erklärung" haben aber die Physiokraten ein besonderes Gewicht gelegt; darin haben sie ihr Hauptverdienst, das „Neue" in der Wissenschaft erblickt[42].

Sind sie dazu durch den spezielleren Gegenstand ihres Nachdenkens und durch den herrschenden Zeitgeist, den wohl zum größten Teil die englische Philosophie geschaffen hat, getrieben worden, so hatten sie die weltanschauungsmäßige Rechtfertigung dieses ihres Versuchs, dieser fast ausschließlichen Zuwendung zum Irdischen, nicht jenseits des Kanals zu suchen: sie konnten sie in der heimatlichen Philosophie finden, und zwar bei Malebranche, den uns die Biographen Quesnay's als seinen Lieblingsphilosophen angeben, und den auch Le-Mercier und Mirabeau als hohe philosophische Autorität gepriesen haben, was jedenfalls auf das hohe Ansehen hinweist, dessen der genannte Philosoph

---

[41] Quesnay, p. 152 (Auszug aus einer Dupont'schen Schrift).

[42] Auch ist bei Cumberland das wohlverstandene Interesse kein Vernunftsprinzip, sondern ein Gefühl der Gottes- und der Nächstenliebe, das im menschlichen Wesen als ein „penchant naturel" ausgeprägt ist und somit zur „nature humaine" gehört. Darin liegen die ersten Ansätze der späteren englischen Gefühlsmoral. Vgl. Cumberland in der französischen Übersetzung von Barbeyrac, Les lois de la nature expliqués par le Docteur Richard Cumberland, ch. V, § 47; auch ch. II, §§ 3—4.

noch in manchen Kreisen und speziell bei den Physiokraten sich erfreuen konnte, wenn auch im allgemeinen seine Lehren schon längst keinen Einfluß mehr ausgeübt haben.

Die physiokratische Scheidung der physischen und der ethischen Welt und die Auffassung von ihrer gegenseitigen Beziehung geht ganz in der Malebranche'schen Teilung aller „Wahrheiten" in Größenverhältnisse und Vollkommenheitsverhältnisse auf (rapports de grandeur und rapports de perfection)[43]. Die ersteren bilden die Erkenntnis der Natur, der „puissance de Dieu", die von den „décrets divins" beherrscht wird, — die letzteren beziehen sich auf die sittliche Welt der menschlichen Handlungen (den „ordre immuable"), wo unabänderliche und unverletzbare Regeln „de tous les mouvements d'esprits", denen Gott selbst folgt, maßgebend sind. Die Natur und die ethische Ordnung fallen nicht zusammen, sie durchkreuzen sich; daher heißt es auch der Natur nur dann folgen, wenn die Gesetze der Ethik es gebieten, denn die Natur für sich „est plutôt nécessité que vertu".

Das sind Grundgedanken der Malebranche'schen praktischen Philosophie, in denen die Lehre Quesnay's am nächsten zu suchen ist, daß die Natur gleichgültig und unbiegsam der ethischen Ordnung gegenübersteht, daß wir in der Natur den Unterschied von gut und böse nicht finden können. Regen und Wind sind Naturerscheinungen, die mit dem Verdienst und dem Vergehen nichts zu tun haben, sagt Malebranche gerade so, wie es später Quesnay wiederholt hat[44].

Neben dem Dualismus zwischen dem „ordre immuable" und dem „ordre de la nature" verschwindet aber hier bei dem Philosophen des Oratoriums die Gegenüberstellung des

---

[43] Darüber und über das folgende s. Malebranche, Oeuvres, éd. J. Simon, 1871, Bd. II. Méditations chrétiennes, ch. III, §§ 21 (pp. 33/4), 23, 34; ch. IV, §§ 7—8; Traité de la morale, Rotterdam 1684, ch. I, §§ 4—6, 18—19, 21, 23. Vgl. auch Bouiller, a. a. O., Bd. II, pp. 89—91.

[44] Traité de la morale, ch. I, § 21; Quesnay p. 368.

Körperlich-Sinnlichen und des Geistigen, weil auch für ihn alles Natürliche im Plane Gottes, also vom Standpunkte eines sich überhebenden metaphysischen Optimismus, gut ist und in seinen Bestimmuugen nur durch den menschlichen Willen entartet und vereitelt wird[45]. Denn die Sinne und die Leidenschaften sind nicht nur als Vermittler zwischen der Seele und dem Körper bei der Erkenntnis der Außenwelt, sondern auc als Mittel zur Förderung unserer Selbsterhaltung zu bejahen: daher sind sie auch von Natur aus keinesfalls schlecht und man soll ihren Ursprung nicht in dem Sündenfall suchen: „pas tout un désordre du côté des sens, que de celui de l'esprit et de la volonté des hommes". — Malebranche wird nicht müde, auf die Bedeutung des Sinnlichen, der Lust- und Schmerzgefühle, als unserer „radikalen" Eigenschaften, hinzuweisen. „Du liebst deinen Leib", sagt er „du willst und sollst ihn erhalten (conserver), — du sollst daher auch in zwei Richtungen arbeiten, für das Wohl deines Körpers und dein eigenes (d. h. deine Seele)"[46]. So haben wir es hier klar mit einer anderen Rehabilitation der Sinne zu tun, als es in der englischen Gefühlsmoral der Fall war, und auch hier liegt es am nächsten, die Quelle der weltanschauungsmäßigen Grundlage des Physiokratismus in diesen Gedankengängen zu suchen.

Es darf nicht befremden, daß wir einen mystischen Theologen, wie Malebranche es war, in eine Untersuchung über die Entstehung moderner, weltlicher Anschauungen hineinziehen. Malebranche war nicht nur Mystiker, sondern auch Rationalist (man erinnere sich seiner Ausführungen über die Religion, wonach diese der Philosophie als dem Höheren unterstellt werden soll!) — und oft ein radikaler:

---

[45] Darüber und über das folgende s. Malebranche, Oeuvres, Bd. II, Méditations chrétiennes, ch. X, §§ 2—4; Bd. III und IV, Recherche de la vérité, livre I, ch. V, pp. 35—40, livre IV, ch. X, pp. 73—77; Traité de la morale, ch. XI, §§ 9 et suiv., ch. XIII, § 7, ch. XXIV, § 10.

[46] Méditations chrétiennes, XX, §§ 15.

wurde er doch wegen seiner Rechtfertigung der Sinne von den Kartesianern Arnauld und Régis bekämpft und sogar Epikureer genannt[47]! Freilich ist bei ihm alles Sinnliche dem „ordre immuable" dienstlich unterstellt, und wo es in selbstgenügsame Leidenschaften umschlägt, da soll es bekämpft und unterdrückt werden bis aufs Äußerste. Das aber haben auch Quesnay und seine Schüler gepredigt mit dem Unterschiede, daß Malebranche sofort vom Rationalismus in einen radikalen Mystizismus und Asketismus verfällt, der ihn fast bis zur Verneinung alles Sinnlichen führt. Damit ist aber eine Tendenz von bleibender Bedeutung nicht aufgehoben worden, nämlich, daß alles Sinnliche ein notwendiges Mittel zur Erreichung höherer Zwecke ist. „L'homme renversé par terre, s'appuie sur la terre, mais c'est pour se relever"[48], sagt Malebranche an einer Stelle. Dieser Satz könnte als Motto an die Spitze des physiokratischen Systems gestellt werden[49].

---

[47] Vgl. Bouiller, a. a. O., Bd. II, p. 93; Windelband, Geschichte der neueren Philosophie, 3. Aufl., Bd. I, § 27.

[48] Traité de la morale, V, § 13.

[49] Die von Hasbach in seiner Abhandlung in der Revue d'Economie politique gegen die Abhängigkeit der Moralphilosophie Quesnay's von Malebranche dargebrachten Argumente erscheinen uns wenig stichhaltig. Z. B., daß Malebranche vom „ordre" spricht, Quesnay dagegen vom „ordre naturel": wichtig ist aber für uns, daß beide vom „ordre immuable" sprechen; oder, daß die Geschichtsschreiber des Naturrechts sich nie auf Malebranche berufen: das ist selbstverständlich, da Malebranche sich mit dem Naturrecht nicht beschäftigt, und uns kommt es nur darauf an, die allgemeine philosophische Stellungnahme zu ergründen. Auch, daß Malebranche unter dem „ordre immuable" Vollkommenheitsverhältnisse versteht, wird wenig gegen die im Text vertretene Auffassung zu besagen haben, da wir uns ja nur mit der Feststellung begnügen, daß M. die ethische und physische Ordnung gegenüberstellt. Diese Gegenüberstellung schließt aber trotz Hasbachs Behauptung die Annahme ihrer Verneinung in einer höheren Harmonie vom Standpunkte eines transzendentalen Optimismus gar nicht aus, wie das auch bei Malebranche wirklich geschehen ist. Und wenn das bei den Physiokraten in einer empirischen Bejahung des Sinnlichen sich äußert, so ist es, wie wir gezeigt haben, auch bei Malebranche nach der Abschüttlung der mystisch-theologischen Zutat nicht anders der Fall. — Bei dem allen dürfen die mannigfachen Anregungen, die Quesnay von England aus bekommen hat, durchaus nicht geleugnet werden. Uns kommt es aber nicht darauf an, den einzelnen auf ihn ausgeübten Einflüssen nachzugehen, sondern auf die Feststellung dessen, wes Geisteskind er doch im letzten Grunde war.

Es darf wohl nur angedeutet werden, daß auch die Konsequenzen, die die Physiokraten, wie die ganze Literatur der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, aus der kartesischen Philosophie gezogen haben, nämlich der Glaube an die Möglichkeit, die Menschen zum vernünftigen Dasein zu erziehen, schon bei Malebranche zu finden ist.

Die Erziehung muß danach nicht nur auf die Ausbildung der Vernunft gerichtet sein, sondern auch auf eine derartige Lenkung der Sinne, daß ihre Forderungen denjenigen des „ordre immuable“ entsprechen, mit anderen Worten, in jedem Menschen muß, wie Malebranche es mehrmals ausdrückt, ein „amour propre éclairé“ erzogen werden[50].

Es ist daher auch hier anzunehmen, daß die physiokratischen Erörterungen über die Eigenliebe (vgl. oben Le-Mercier's Lehre) im Prinzip näher den analogen Ansichten Malebranche's als irgend welchen anderen Ausführungen über denselben Gegenstand stehen, wenn auch andersartige Beeinflussungen im einzelnen nicht zu verkennen sind. Einer der letzten „reinen“ Kartesianer, der 1759 verstorbene Chancelier d'Arguesseau, hat ebenfalls in seinem rechtsphilosophischen Werke die Lehre vom „amour propre“ zu vertreten gewußt, ohne dabei an seinen philosophischen Ausgangspunkten zu rütteln[51]. Es ist also klar, daß eine gewisse Auffassung von der Eigenliebe mit den moralphilosophischen Grundlagen des Kartesianismus nicht im Widerspruch steht. An diesen Punkt konnten also die Physiokraten anknüpfen.

So stehen wir auch im Rahmen der Malebranche'schen Philosophie auf dem Boden einer ideellen Harmonie zwischen der sinnlichen und der sittlichen Welt und kommen genau zu demselben Schluß über ihre gegenseitige Beziehung, wie wir es bei den Physiokraten gefunden haben.

---

[50] Traité de la morale, ch. IV, §§ 13—19, ch. V, §§ 16, 22, ch. VIII.
[51] Bouiller, a. a. O., Bd. II, ch. XXX, p. 605/6.

Zweites Kapitel.

Auf den philosophischen Voraussetzungen, wie wir sie bisher dargestellt haben, beruhen die Ausgangspunkte der Sozialphilosophie der Physiokraten.

Die Gesellschaft ist die Sphäre, in der der Mensch sich betätigt als zugleich passiv-sinnliches und aktiv-ethisches Wesen; in ihr durchkreuzen sich zwei verschiedenartige Elemente und schmelzen zu einem neuen Ganzen zusammen: das physisch Determinierte mit der freien Tat und der freien Wertschätzung. Das erstere bildet die unabwendbaren, vom menschlichen Willen unabhängigen, ihren eigenen Gesetzen folgenden Gegebenheiten des gesellschaftlichen Daseins. Die Abhängigkeit von diesen dem Willen entrückten Daten, hauptsächlich in der Gestalt der Bedingungen der Anhäufung materieller Güter, ist der leitende Gedanke der physiokratischen Sozialphilosophie.

Nur diese Abhängigkeit, nicht das Aufgehen der Welt der menschlichen Betätigung in dem „Physischen" ist gemeint, wenn die Physiokraten vom „ordre physique" in der Gesellschaft sprechen, oder wenn ihnen die daraus sich ergebenden Konsequenzen „physiquement nécessaires" erscheinen, oder wenn sie die von den Daseinsbedingungen und den natürlichen Trieben abhängigen ethischen, rechtlichen und politischen Maximen, als „morale physique" bezeichnen. Das, worauf es ihnen ankommt, besteht darin, die Motive der menschlichen Tätigkeit, die Elemente seiner Bewußtseinsinhalte in der „physischen", seinem Willen ent-

rückten Welt zu suchen, zu der auch seine eigenen natürlichen Triebe gehören. — Auf Grund dieser Erkenntnis soll das Gerechte von nun ab auch den nicht Aufgeklärten in der faßbaren Gestalt ihrer eigenen Bedürfnisse und in der erkennbaren Gesetzmäßigkeit der äußeren Natur einleuchtend gemacht werden: „La justice doit avoir un point d'appui sensible pour devenir manifeste dans toutes ses conséquences aux hommes ignorants", heißt es bei Le-Trosne[1].

So soll auch der normale, zu verwirklichende gesellschaftliche Zustand — der ordre naturel — wie das Weltganze im Plane Gottes, eine harmonische Einheit der Natur und der Moralität darstellen. Auf dieser Doppelseitigkeit des „ordre naturel" bei der gewaltigen Betonung der „physischen" Abhängigkeit einerseits, und der schließlichen weltanschauungsmäßigen Anerkennung des Primats der freien Vernunfttätigkeit — die sowohl im Einzeldasein und in der unorganisierten Existenz der Menschenmenge, als auch ganz besonders in dem organisierten staatlichen Leben zum Ausdruck kommt — andererseits, beruht das ganze physiokratische System. Es ist notwendig dies hervorzuheben, um sich klar zu machen, daß für die Physiokraten die „loi physique" in ihrer Gesellschaftslehre nicht identisch ist mit dem Naturgesetz, weil sie das Eingreifen der überlegten Tat in die natürlichen Vorgänge voraussetzt, was beim Naturgesetz ganz ausgeschlossen ist[2]. Doch dies bedarf noch näherer Ausführungen.

Da die ethischen Werte den „ordre de la nature" nicht berühren, so kann der menschliche Bewertungsmaßstab der Natur nur insofern angelegt werden, als diese in den Bereich der menschlichen Betätigung hineingezogen und die ethische

---

[1] Le-Trosne, p. 84.

[2] Es ist unseres Erachtens nicht genügend darauf hingewiesen worden, daß Quesnay in seinen sozialphilosophischen Ausführungen unter „loi physique" durchaus kein Naturgesetz im Sinne der Naturwissenschaften meint; er bezieht sie nur auf die Gesellschaft und den sozialen „ordre naturel".

Welt somit in realen Vorgängen konkretisiert wird. Die Beziehung der moralischen Ordnung zur natürlichen gestaltet sich dann derart, daß die erstere nur einen durch die freie menschliche Betätigung erzeugten und kraft der ethischen Sanktion hervorgehobenen Ausschnitt der letzteren bildet[3]. Jede Erscheinung, die wir als gut oder schlecht bezeichnen, ist außerdem auch natürlich, aber nicht umgekehrt: nicht alles, was in der Natur ist und vorgeht, wird von der menschlichen Vernunft gut oder böse geheißen; denn nur die vom Menschen geregelte Natur, deren Gesetze aber dabei unveränderlich bleiben, kommt hier in Betracht. Daher gehören nur diejenigen Vorgänge, die von menschlichen Zwecken geregelt sind, in den Geltungsbereich der „loi physique" hinein, und so heißt es auch bei Quesnay: „On entend ici par loi physique le cours réglé de tout événement physique de l'ordre naturel le plus avantageux au genre humain[4].

Nur so wird der Sinn der theoretischen Sätze der Nationalökonomie verständlich, wie sie sich aus dem Tableau économique ergeben, und wie sie die Physiokraten in den „lois physiques" aufgestellt haben. Sie sind unabhängig vom menschlichen Willen, weil sie den Gesetzen der Natur unterworfen sind, sie unterscheiden sich aber von den letzteren, weil sie übertreten werden können — und tatsächlich übertreten werden. Daher ist im letzten Grunde die physiokratische Auffassung von einem in sich ge-

---

[3] Das erkennt am besten E. Daire, wenn er sagt (Physiokrates Bd. I, Introduction, p. XI, Note 2): „Par lois physiques, on n'entend pas précisément les lois de la matière, mais bien plutôt la direction utile que l'intelligence humaine peut donner à ces lois. Que l'on cultive ou ne cultive pas le sol, il est certain que l'une ou l'autre hypothèse ne changera rien aux lois physiques de la végétation".

[4] Quesnay, p. 375. — Hebt die Definition der „loi physique" die Zweckbestimmung für den Menschen hervor, so betont dagegen die Definition der „loi morale" die andere Seite des physiokratischen Grundgedankens, nämlich die Abhängigkeit von den physisch-determinierten Voraussetzungen — und so lautet sie: „. . . une règle de toute action humaine de l'ordre moral conforme à l'ordre physique évidemment le plus avantageux au genre humain".

schlossenen Ganzen, das von den „lois physiques" beherrscht wird, keine „organische" Lehre von der Gesellschaft, sondern eine Lehre vom „richtigen" gesellschaftlichen Organismus, wie er sein soll[5]. So fehlt von vornherein jedem Versuche, in der physiokratischen Gesellschaftslehre eine positivistische Auffassung im Sinne einer Lehre von der „sozialen Statik" zu erblicken, jede Berechtigung[6]. Unter diesen Voraussetzungen tritt in der ersten wissenschaftlichen Soziallehre, als welche zu gelten der Physiokratismus das Recht hat, die „Wirtschaft" nicht als Naturprodukt, sondern als Kulturprodukt auf, denn die „lois physiques", die den wirtschaftlichen Organismus schaffen, kommen erst durch die freie menschliche Tat und die menschliche Bewertung zur Geltung. —

Daraus ergeben sich auch die methodischen Grundlagen der physiokratischen Gesellschaftslehre. Ist der Gegenstand ihrer Betrachtungen in seinen Erscheinungsformen von der vernünftigen menschlichen Tat bedingt, so muß er auch seine letzte Erklärung in einem Vernunftprinzip finden, das gegeben, das aber nicht abzuleiten ist. Dieses Prinzip ist das durch richtige Einsicht erkannte, wohlverstandene eigene Interesse. So bildet die deduktive Methode den eigentlichen Weg, den die Physiokraten beschreiten.

Erwägt man aber daneben die Bedeutung, welche die Physiokraten der äußeren Natur und ihren Gesetzen für den Ablauf des menschlichen Lebens beimessen, so ergibt sich von vornherein die Notwendigkeit einer exakten Erkenntnis dieser Außenwelt. Das ist aber nur auf induktivem Wege möglich, wie es die Sensationstheorie, die Verwerfung der angeborenen und die Lehre von den allgemeinen Ideen

---

[5] Vgl. A. Onckens Ausführungen über das Tableau économique, Geschichte der Nationalökonomie, SS. 344, 386—402.

[6] Ähnliche Versuche sind auch von solchen gemacht worden, die die stoische Grundlage des Physiokratismus erkannt haben: H. Denis, a. a. O., Introduktion § 2, H. Ripert, Le Marquis de Mirabeau. Ses théories politiques et sociales, p. 320 ähnlich John Morley, Critical Miscellanies, I. serie, pp. 79, 81.

in der Quesnay'schen Auffassung zur Genüge bewiesen haben. Übertragen auf die Wissenschaft von der menschlichen Gesellschaft, ergibt sich daraus die Forderung der Beobachtung von Tatsachen („données“ oder „conditions données“ nach Dupont[7]), die als Material für die Konstruktion des normalen gesellschaftlichen Organismus dienen sollen. So ist auch für die induktive Methode der Boden geebnet.

Doch bleibt die Bedeutung der Beobachtung und der Ableitung aus induktiv erworbenen Daten nur im Rahmen der endgültigen Deduktion aus dem Vernunftsprinzip bestehen. Die Induktion ist nur ein Hilfsmittel ohne selbstständigen Wert für die Wissenschaft von Moral und Politik, die den Physiokraten mit der Lehre von der Gesellschaft identisch war. Das wohlverstandene Interesse bleibt ihnen stets als Regulativ der Obersatz, der es erst möglich macht, die auf dem Wege der Induktion errungenen Tatsachen zu theoretischen Sätzen zu erheben.

Trotzdem sprechen die Physiokraten im Geiste des von den Naturwissenschaften getränkten Jahrhunderts in ihrer Gesellschaftslehre immer von Naturgesetzen. Abgesehen also von der Art, wie wir diese „Gesetze“ erkennen und von der Überzeugung, daß der „ordre naturel“ und der „ordre de la nature“ zwei verschiedene Welten bilden, haben sie den formalen Begriff des Gesetzes auf die soziale Ordnung übertragen, ohne daran Anstoß zu nehmen, daß das Gesetzmäßige sich hier bei ihnen auf das Gewünschte, nicht auf das Seiende bezieht. Diese Übertragung war um so naheliegender, als die Vorstellung des Gesetzmäßigen hauptsächlich auf dem Boden der Mechanik ihre herrschende Bedeutung gewonnen hat, so daß unter dem Naturnotwendigen nicht die kausale, sondern die mathematische Notwendigkeit verstanden wurde. Daher liegt auch die Beweiskraft der

---

[7] S. A. Oncken, Geschichte . . ., S. 390.

Physiokraten im Kalkul, und ihre „Notwendigkeit“ nennen sie selbst überall die „geometrische[8].

So haben die Physiokraten einerseits die Bedeutung und das Wesen des sozialen Ideals verstanden, andererseits es aber nach der Formel des Naturgesetzes erfüllt sehen wollen. Daher haben sie auch keine Ausnahmen in der zu konstruierenden Wirklichkeit und folglich keinen Gegensatz zwischen allgemeinen und individuellen Interessen zulassen können. In dieser Forderung einer sozialen Lückenlosigkeit lagen schon die Keime einer Knechtung des Individuums verborgen.

Neben dem Zeitgeist mag aber auch das besondere Bestreben, das Neue in ihrer Doktrin hervorzuheben, maßgebend gewesen sein, wenn sie vom Naturgesetz in der Lehre von der Gesellschaft sprechen. Denn hieß es früher die Menschen sollen nach den Regeln der abstrakten Moral handeln, so blieb doch die Erfüllung dieser Regeln den Meisten tatsächlich versagt; jetzt soll aber den ethischen Maximen in der menschlichen Tätigkeit ein fester Boden gegeben werden, sie sollen in eine vom jeweiligen Willen unabhängige Motivenreihe hineingezogen werden und als konstant wirkender Beweggrund in gleichen Fällen bei gleichen Voraussetzungen die gleichen Folgen hervorrufen — mit derselben mathematischen Notwendigkeit, wie es in der Natur vorgeht. Dieser feste Boden sind die natürlichen Triebe des Menschen, sein Streben zur Selbsterhaltung.

Steht also das Naturgesetz in seiner außerzeitlichen Abstraktheit im Mittelpunkt der methodischen Prinzipien des Physiokratismus, so wird damit dennoch nichts an der Annahme geändert, daß der „ordre naturel“ und seine Gesetze etwas von der naturnotwendigen Ordnung ganz Verschiedenes ist.

Den eigentlichen Gegenstand der Lehre von der Gesellschaft soll aber nur der „ordre immuable“ bilden. Damit liegt die Erklärung für die Methode, der die Physio-

[8] Quesnay, p. 645, § 8.

kraten folgten, klar auf der Hand. Der Physiokrat Dupont, dem manchmal das für den modernen Beurteiler so verführerische Wort von einer „exakten" Wissenschaft entschlüpft, hat diesen Standpunkt der Schule unzweideutig hervorgehoben.

In kritischen Bemerkungen über eine Rede Beccaria's[9] tritt er dessen Behauptungen entgegen, daß man auch in den Sciences morales et politiques nicht von allgemeinen Wahrheiten, sondern von den „vérités particulières" ausgehen müsse. Wer so denkt, meint Dupont, der glaubt in diesen Wissenschaften ein nur für Botanik, Physik und Chemie taugliches, ja ausschließlich notwendiges Verfahren anwenden zu können. Das ist aber falsch, denn die volle Wahrheit bei der Erkenntnis der äußeren Natur ist dem Menschen, wegen der Beschränktheit seines Geistes und seiner Sinnesorgane und wegen der Unermeßlichkeit des zu erkennenden Gebiets, für immer versagt. Daher können die „physiciens" die Natur nur hier und da in Bruchstücken erfassen („obligés de prendre par les rampeaux quelques portions de connaissances"), ohne imstande zu sein je die wahre nur der Gottheit erschlossene Ursache zu ergründen. Anders aber verhält es sich mit den Wissenschaften der Ethik und der Politik, weil ihre Regeln uns betreffen, nicht die äußeren Vorgänge „qui n'ont aucun rapport à nous", weil sie von der Vorsehung für uns „sous nos yeux et dans nos coeurs" als Regeln unseres Handelns bestimmt und daher mit voller Einsicht von uns erfaßbar sind: so ist es mit der Idee des Rechts, der Pflicht, der Gerechtigkeit, des gegenseitigen Interesses usw. Hier haben wir also die Prinzipien, von denen wir ausgehen müssen, vor uns, ohne sie erst auf Grund einzelner Tatsachen aufstellen zu müssen.

So gesehen wird es klar, daß für die Physiokraten die Gesellschaftslehre nicht eine Lehre von den Er-

[9] Ephémérides du citoyen, 1769, Heft V, pp. 63-66, Note.

scheinungen des sozialen Lebens ist, wie sie sich naturnotwendig entwickeln; sondern sie ist ihnen eine Lehre von der Einmischung der vernünftigen menschlichen Tat in die Gestaltung der Gesellschaft, wie sie nach den Forderungen der Vernunft werden soll. Die physiokratische Gesellschafts- und Staatslehre läuft somit auf die ökonomische und rechtlich-politische Konstruktion eines Idealstaates hinaus. Daher hat sich Quesnay direkt die Aufgabe gestellt, nur den bestmöglichen (einen „arché-type des gouvernements", wie es bei ihm an einer Stelle heißt), nicht den wirklichen Staat zu schildern [10]. „Die Theorie hat sich nur mit dem Besten zu beschäftigen", sagt mit ihm sein großer Schüler Turgot [11] und wiederholt es bei jeder Gelegenheit. — Der bisherige Erfolg der naturwissenschaftlichen Methode, heißt es bei Dupont an der schon angeführten Stelle, sei nur durch den Schutz zu erklären, den sie bei den Machthabenden in der bestehenden Ordnung gefunden hat: diesen war es bequem die Völker in Ungewißheit über ihre Rechte und Pflichten verharren zu lassen, um den „despotisme arbitraire", der ja gegeben ist, den wir überall wahrnehmen, in seinem Bestande zu rechtfertigen [12].

Wohl sei es notwendig und wichtig, ergänzt Mirabeau seine Gesinnungsgenossen [13], auch über die bestehenden Staaten zu belehren, doch soll man sich weder mit dieser Aufgabe allein begnügen, noch diese Aufgabe gar mit der Lehre vom „ordre naturel" vermengen. Das aber sei der Fehler des „genialen" Montesquieu gewesen, der im Geiste der Gesetze den Geist der Gesetzgebung zu finden geglaubt hat, ohne einzusehen, daß „l'esprit des lois ou l'esprit de la

---

[10] Quesnay, p. 374.

[11] Turgot, II, p. 393; ähnlich Le-Mercier, p. 117; auch Baudeau, Introduction à la philosophie économique in der Daire'schen Ausgabe der Physiokraten, Bd. II (im folgenden kurz — Baudeau — zitiert), pp 691 Note 1, 692.

[12] . hnlich Turgot in einem Briefe an M-elle de l'Espinasse, Oeuvres II, p. 801.

[13] Mirabeau, Lettres sur la législation Bd. II, pp. 621/2.

législation ne sont pas la même chose". Man muß aber stets der Verschiedenheit dieser beiden Aufgaben eingedenk sein. „Nos deux objets", sagt Mirabeau weiter sich gegen Montesquieu wendend, „n'ont rien de commun; le génie et l'érudition étaient ses guides et l'ordre naturel est le mien".

Drittes Kapitel.

Die am Schluß des vorigen Kapitels angeführten Äußerungen Mirabeau's legen uns die Aufgabe der „neuen Wissenschaft", wie sie sich die Physiokraten selbst dachten, klar vor Augen. Methodisch haben wir es hier mit einer uralten, aber ewig sich verjüngenden und dem Geiste der Aufklärung so sehr entsprechenden Form des politischen Raisonnements zu tun: nicht die verwerfliche Wirklichkeit, sondern die vollkommene soziale Ordnung, den Idealstaat, soll die Wissenschaft schildern. Das Neue aber, was hinzukommt, ist der Versuch, die Konstruktion nicht aus der Luft zu greifen, sondern sie aus den zu einem System zusammengefaßten notwendigen Bedingungen abzuleiten, von denen die im gesellschaftlichen Zustande lebenden Menschen in ihrem Streben zur Selbsterhaltung abhängig sind. So wird von den Physiokraten der Staat, wie er sein soll, auf der Grundlage der Tatsachen des sozialen Lebens aufgebaut, die vor- und außerstaatlicher Natur sind, insofern sie zur Staatenbildung führen oder neben dem Staate von selbstständiger Bedeutung und Wirksamkeit bleiben. Auf diese Weise wird es notwendig, in der physiokratischen Doktrin diejenigen Ideen besonders auszuscheiden, die sich nicht auf das Seinsollende, sondern auf die soziale Wirklichkeit in ihrem Sein und Werden beziehen.

I.

Die erste und wichtigste Tatsache, die an der Spitze des physiokratischen Systems steht, ist die des geselligen

Zusammenlebens der Menschen, die Tatsache der Gesellschaft. — Dieser Gedanke, den Quesnay schon im vierten Kapitel seiner Abhandlung über das Naturrecht andeutet, wird nachher von seinen Schülern besonders scharf hervorgehoben. Die Gesellschaft ist ihnen eine „physische" Notwendigkeit, der eigentliche „natürliche Zustand" des Menschen [1]. Le-Trosne betont dies direkt im Gegensatz zu der Theorie, die den Ursprung des sozialen Daseins in einem Gesellschaftsvertrage erblickt [2]. Der junge Graf Mirabeau rühmt in einer polemischen Wendung gegen Rousseau's Contrat social diese Lehre „des klaren und methodischen Entdeckers (auteur) der wahren Grundlagen des Naturrechts" [3]. Und wirklich ist in der ganzen physiokratischen Literatur nur an einer Stelle, in einem untergeordneten Artikel Baudeau's in den Ephemeriden vom Jahre 1768 [4], vom „pacte social" die Rede.

Die Gesellschaft ist also keine freie Schöpfung, sondern

---

[1] Le-Mercier, ch. I und Anfang des ch. III; Dupont, Physiocratie ou constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain, Recueil publié par Du Pont, Yverdon, 1768 (im folgenden kurz — Physiocratie — zitiert) Bd. III, De l'origine et des progrès d'une science nouvelle, p. 15; Mirabeau hat ähnliche Gedanken schon in seiner vorphysiokratischen Periode im Ami des hommes, ch. I, geäußert.

[2] „. . . que la société n'est pas un état de choix et de convention . . ." „L'état de la nature que tant de philosophes opposent continuellement à l'état social, est une pure imagination, et une supposition absolument gratuite, qui ne peut donner aucune lumière, ni conduire à la connaissance de l'homme puisqu'elle met à la place de l'homme tel que Dieu l'a fait, un être factice et idéal". (Le-Trosne pp. 13/14 und Anmerkung.)

[3] Comte de Mirabeau, Essai sur le despotisme, 2-ième éd., Londres 1776, pp. 36—39. Das war die erste bekannt gewordene, ganz physiokratisch gehaltene Schrift des großen Volkstribunen, vgl. A. Stern, Das Leben Mirabeau's, 1889, Bd. I, SS. 84/5.

[4] Im VI. Heft des im Texte genannten Jahrganges in der Abhandlung „Vrais principes du droit naturel". — An einer anderen Stelle äußert sich jedoch Baudeau gegen den Gesellschaftsvertrag noch schärfer als die anderen Physiokraten, indem er sagt: „Nous aimons à croire que l'homme est le fruit de la société qui précéda sa naissance . . . Cette phrase banale si souvent répétée par la tourbe de nos écrivains „quand les hommes se réunissent en sociétés" n'exprime qu'une chimère absurde, tout mortel de notre espèce étant né dans une société dont il etait l'effet et non la cause." S. Baudeau, Nouveaux éléments du commerce, Discours préliminaire zu Bd. 78 der Encyclopédie méthodique, pp. VII und XII.

eine auf notwendigen „physischen“ Voraussetzungen beruhende natürliche Ordnung des menschlichen Daseins.

Die Physiokraten begnügen sich im allgemeinen mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit des geselligen Zusammenlebens, die in der Natur des Menschen und seinen Lebensbedingungen begründet ist, ohne näher auf die hier in Betracht kommenden psychischen Voraussetzungen einzugehen, wie das vor und nach ihnen in den meisten Theorien der Fall ist. — Le-Mercier, der im ersten Kapitel seines großen Werkes den Versuch einer psychologischen Erklärung unternommen hat, beschränkt sich nicht auf die Betonung einer bestimmten psychischen Eigenschaft: für die Erklärung des sozialen Daseins sind ihm die emotionnelle Seite der menschlichen Natur und die Vernunft, rein „natürliche“ Beweggründe „dans l'ordre physique“ und ideale Zwecke „dans l'ordre métaphysique“ gleichbedeutend. Man könnte daher im Sinne der Physiokraten die psychischen Motive nur allgemein als das Streben zur Selbsterhaltung auffassen, das psychisch von der ganzen Fülle des menschlichen Seelenlebens bedingt ist. Diese allgemein gehaltene Erklärung hat oft die Schüler Quesnay's veranlaßt, die psychischen Beweggründe des gesellschaftlichen Zustandes in der bloßen Vorstellung vom persönlichen Interesse zusammenschrumpfen zu lassen, wogegen sie aber an anderen Stellen durch den Hinweis auf die selbstlose Seite der menschlichen Natur selbst Einspruch erheben[5].

Diese Lehre von der Gesellschaft als einer dem menschlichen Willen entzogenen Daseinsbildung, knüpft an die ältere, den Gesellschaftsvertrag bekämpfende französische

[5] Diese beiden Behauptungen finden wir besonders oft bei Mirabeau; vgl. über das Gute in der menschlichen Natur in der Philosophie rurale, 1763, t. III, p. 14; ähnlich in den Lettres sur la législation, Bd. I, Avertissement. — Im allgemeinen wird aber von den Physiokraten die gute Seite der menschlichen Natur nur bei der Bekämpfung der Vertragstheorie hervorgehoben, da diese Theorie von der Annahme ausgeht, daß die Menschen den „pacte social“ schließen, um ihren „natürlichen“ Feindseligkeiten und Streitigkeiten ein Ende zu machen; s. besonders Baudeau's Nouveaux éléments du commerce.

Literatur an, etwa an Fénelon und Bossuet[6]. Zweifellos haben auch bei Quesnay metaphysisch-religiöse Motive insoweit mitgewirkt, als er die Gesellschaft als eine gottgewollte, der menschlichen Willkür entrückte Institution auffaßte. Die göttliche Sanktion bezog sich aber bei ihm auf die Gesellschaft nur als Naturerscheinung im Gefüge des Weltganzen, nicht auf irgend eine bestehende staatlich organisierte Form der Sozietät. Wenn die Physiokraten aber von einer „Theokratie“ sprechen[7], so verstehen sie darunter den „ordre naturel“ als ein Ideal, welches fern ist von jeder Wirklichkeit und dessen vollständiger praktischen Undurchführbarkeit sie sich wohl bewußt sind[8]; dagegen war das Bestreben ihrer Vorgänger ausgesprochen auf die Rechtfertigung des französischen Königtums gerichtet.

Auch die Ähnlichkeit zwischen dieser physiokratischen Lehre und der späteren katholischen Staatstheorie ist nur eine scheinbare, weil für diese die göttliche Sanktion dem historisch Gewordenen galt, wodurch das Bestehen einer unerschütterlichen und greifbaren Autorität über den einzelnen gerechtfertigt werden sollte. Eine ähnliche Autorität im Gegensatz zur „Anarchie der Meinungen“ haben auch die Physiokraten gesucht; nur sollte sie nicht außerhalb des Menschen, sondern in ihm, ebenfalls in einer „Meinung“, die sich aber zur „Evidenz“ erhoben hat, gefunden werden: denn das gesellschaftliche Dasein wird nicht nur durch das Naturnotwendige[9], sondern auch durch den freien menschlichen Willen bewirkt, der sowohl die „Depravation“ wie den

---

[6] Vgl. Gierke, Johannes Altusius, S. 82, Anm. 22, S. 100, Anm. 67.

[7] Quesnay, p. 642; Baudeau, 799.

[8] Darüber Baudeau, p. 792; Le-Trosne, p. 265.

[9] Der charakteristische Zug der katholischen Staatslehre, der ihr das realistisch-historistische Gepräge verleiht, ist eben die Identifizierung des Gotteswillens mit der rohen, den menschlichen Willen brechenden „gesetzmäßigen“ Naturnotwendigkeit; sie kannten in Gott keinen Unterschied, wie Malebranche es tat, zwischen den „décrets divins“ oder der „puissance de Dieu“ (dem „Naturnotwendigen“) einerseits und der „volonté de Dieu“ (dem frei vom Menschen zu verwirklichenden „ordre immuable“) andererseits.

„ordre naturel" herbeiführen kann. Darin äußert sich der individualistisch-aufklärerische Zug des Physiokratismus im Gegensatz zur späteren legitimistischen Staatstheorie. Es ist daher schwer, einen Zusammenhang zwischen den Lehren des Physiokratismus und des späteren Legitismus zu finden, weil sie auf Verschiedenes gerichtet sind und in entgegengesetzten Weltanschauungen wurzeln: jene in der Aufklärung, diese in der Romantik [10].

Gehen wir nun den grundlegenden Ideen der Physiokraten weiter nach, so ist an dieser Stelle noch einmal hervorzuheben, daß sie in ihrer Gesellschaftslehre den Gedanken der Notwendigkeit mit demjenigen der freien menschlichen Handlung in eine Einheit zu bringen wußten. Den Schwerpunkt der zwingenden Ursache bei der Erklärung des sozialen Daseins haben sie aus dem göttlichen Willen, wie es sonst die den Sozialvertrag verwerfenden Theorien taten, oder aus einem unbewußten sozialen Trieb in die auf den Menschen einwirkende äußere Natur, in die Bedingungen und Mittel der Herstellung materieller Güter verlegt. Im Prinzip hat das schon eigentlich Montesquieu getan, nur haben es die Physiokraten auf Grund ihrer nationalökonomischen Theorie versucht — um mit Baudeau zu sprechen — „d'expliquer par l'ordre physique, comment s'opère le bien commun de tous". Dadurch haben sie die Möglichkeit gewonnen, den Grundstein zu einer wissenschaftlichen Gesellschaftslehre zu legen und, wie Karl Marx Quesnay nachrühmte, „materielle" Gesetze der Gesellschaft, die „von Willen, Politik usw. unabhängig sind", aufzustellen [11]. Diese Äußerung Marxens entspricht aber nicht ganz dem

[10] Diesen Zusammenhang hat indessen Henry Michel a. a. O. p. 20 zu finden geglaubt. — Dagegen ist interessant zu sehen, daß de Bonald (Essay analytique sur les lois naturelles de l'ordre social, Oeuvres, Bd. I, p. 306/7) dem philosophischen Lehrer der Physiokraten Malebranche den Vorwurf macht, daß er eine von Gott sanktionierte Gesetzmäßigkeit nur in der physischen und in der übernatürlichen Welt — dem „ordre immuable" —, nicht aber in der historisch gewordenen Gesellschaft festgestellt hat.

[11] K. Marx, a. a. O. S. 34.

Sinn des physiokratischen Systems, weil sie die Vorstellung hervorruft, als ob in der Organisation der Gesellschaft der menschliche Wille bedeutungslos wäre. Das war aber nicht die Anschauung der Physiokraten; denn für sie war wohl der Mensch ganz von „physischen" Voraussetzungen abhängig, seine Vernunft wurde aber dadurch keinesfalls gebunden oder in ihrer realen Bedeutung beeinträchtigt. Denn die Vernunft ist es, welche es dem Menschen möglich macht, im Rahmen der Notwendigkeit sich zu orientieren[12], das „Physische" bewertend, ordnend, ja sogar in das Zusammenwirken der natürlichen Erscheinungen gebieterisch eingreifend.

Die Vereinigung dieser beiden Gedanken, die sich scheinbar bekämpfen, und der Versuch, darauf ein neues systematisches Gebäude zu errichten, bildet die Eigenart des Physiokratismus und bedingt seine eigentümliche Stellung in den naturrechtlichen Gesellschaftstheorien. Aber angesichts dieses scheinbaren Widerspruchs zwischen der Determiniertheit des sozialen Lebens und der alles beherrschenden Vernunft, ist die literarische Beurteilung der Physiokratie verschieden ausgefallen, je nachdem man auf die eine oder die andere Seite die Aufmerksamkeit gelenkt hat.

So haben die einen betont, daß die Physiokraten gegen den Sozialvertrag waren und die Gesellschaft aus ihrer „physischen" Notwendigkeit erklärt haben, die anderen, unter ihnen Oncken und Hasbach, sprechen unumwunden vom Sozialvertrage bei den Physiokraten, ohne überhaupt näher auf diese Frage einzugehen. Hasbach scheint bei der Analyse des Le-Mercier'schen Werkes doch daran Anstoß zu nehmen und macht schließlich diesem Physiokraten den Vorwurf des Widerspruchs und der inneren Inkonsequenz[13].

[12] „Se conduire avec sagesse, autant que le lui permet l'ordre des lois physiques qui constituent l'univers", Quesnay, p. 370.

[13] Hasbach, S. 60; ähnlich Espinas, Histoire des doctrines économiques, p. 217. — Hasbach sieht in den Ausführungen Le-Mercier's ein Salto-mortale, weil er dessen Grundidee durchaus auf Locke's Lehre vom Staatsvertrag zurückführen will. Indessen muß dieses Unter-

Indessen läßt sich dieser Vorwurf vermeiden, wenn man den physiokratischen Gedanken so auffaßt, daß die Gebundenheit an die äußere Natur in voller Übereinstimmung mit der freien Vernunfttätigkeit bestehen kann, die in den Grenzen ihrer Macht die Natur zu überwältigen und unter ihre Zwecke zu beugen sucht.

Es darf daher nicht wundernehmen, wenn wir nun behaupten, daß diejenigen Publizisten, die Montesquieu immer vorgeworfen haben, daß er das Wesen der staatlichen Ordnung auf die Einwirkung der äußeren Natur, wie Klima, geographische Lage usw. zurückführen wollte[14], selbst die Determiniertheit der menschlichen Gesellschaft scharf betont haben. Der Unterschied bestand aber darin, daß Montesquieu nach der Auffassung der Physiokraten auch die Prinzipien der vernünftigen Organisation des gesellschaftlichen Lebens von den Bedingungen abhängig machen wollte, die sie nur für den Unterbau des Staates, für die „physische“ Basis der Gesellschaft gelten ließen[15].

Die wichtige Konsequenz, die sich aus alledem ergibt, ist, daß wir es bei den Physiokraten mit einer deutlich hervortretenden Unterscheidung von Staat und Gesell-

---

nehmen mißlingen, weil bei Locke das Individuum staatsgründend ist (vgl. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 1. Aufl., SS. 186/7), bei Le-Mercier dagegen, wie bei allen Physiocraten, ist es, wie wir noch sehen werden, nur ein rationalistisches Prinzip.

[14] Quesnay, p. 578; Dupont, Physiocratie, Bd. III, p. 7/8.

[15] In vollem Maße läßt sich dies auch auf Turgot beziehen, der in seinen berühmten Jugendschriften, unter dem Einfluß Montesquieu's, die Bedeutung des Klimas und der geographischen Lage für die Staatenbildungen betont (Oeuvres, II, p. 611 et suiv. und an vielen anderen Stellen). Er hebt dabei aber auch den anderen Standpunkt hervor, und zwar ausdrücklich gegen Montesquieu (pp. 646/7), wenn er sagt, daß sobald es uns auf das bewußt organisierte soziale Leben ankommt, wir dann den Ursprung in den leitenden Prinzipien der organisatorischen Tätigkeit — in der Vernunft, in den „causes morales“ — suchen müssen. Erst wenn diese Quelle erschöpft ist, wenn wir zur Grenze des Bereiches des dem Menschen offen stehenden freien Tätigkeitsgebietes angelangt sind, dann ist es erlaubt auf die natürlichen Ursachen zu kommen. Also auch nach Turgot, wie bei den anderen Physiokraten, ist im gesellschaftlichen Leben das frei Erworbene und frei Konstruierte von dem tatsächlich Gegebenen und Naturnotwendigen zu unterscheiden.

schaft zu tun haben. Diese ist eine in allen Stücken von der Natur abhängige „physische" Erscheinung, jener dagegen eine bewußt vollzogene, vernünftige und vereinheitlichende Organisation der ausgereiften sozialen Beziehungen auf einer bestimmten Stufe ihrer Entwicklung.

Diese staatliche Organisation soll sich nach Prinzipien vollziehen, die als allgemeingültige, außerzeitliche und unveränderliche Maximen des Handelns freier Wesen in ihrem gesellschaftlichen Leben gelten müssen. Die staatliche Ordnung, die auf diesen Prinzipien aufgebaut ist, bildet das für alle Zeiten und alle Länder gültige Vorbild eines „ordre naturel et essentiel des hommes réunis en société". Das ist der eine rein naturrechtliche Standpunkt der Physiokratie in ihrer Auffassung der Gesellschaft.

Daneben wird aber von den Physiokraten der zweite an dieser Stelle uns speziell interessierende Standpunkt vertreten, von dem aus die sozialen Beziehungen in ihrem Sein und Werden einer Betrachtung unterzogen werden sollen. Hier wird das Veränderliche, vom Menschen Unabhängige, nach den Gesetzen der Natur sich Vollziehende zum Gegenstand der Erörterung gemacht. Das ist das „Relative" bei Quesnay[16], das ist die Veränderlichkeit „selon les lieux et les circonstances", die auch seine Schüler trotz der Angaben der Gegner hervorgehoben haben[17].

---

[16] Vgl. darüber Oncken, Zur Biographie des Stifters der Physiokratie, in Kuno Frankensteins Vierteljahresschrift für Staats- und Volkswirtschaft, 1895, S. 154.

[17] Diesen Vorwurf hat den Physiokraten Rousseau in einem Briefe an Mirabeau gemacht; vgl. A. Oncken in der oben (Anmerkung 16) genannten Zeitschrift, Jahrg. 1896. S. 277. Dagegen ließen sich aber manche Stellen aus den physiokratischen Schriften anführen, die die Notwendigkeit der Anpassung „selon les lieux, les temps et les circonstances" betonen. So Baudeau in seiner Hauptschrift, p. 688 und in den Ephemeriden, 1767, Heft I, p. 5/6, Heft II, p. 93. Ähnlich Mirabeau über die Variabilität der „lois constitutives" eines Staates nach der Beschaffenheit des Klimas und des Bodens, Lettres sur la législation, II, p. 633. — Baudeau bezeichnet an einer der angeführten Stellen (in den Ephemeriden 1767, II) den Inbegriff der relativen Regel für einen gegebenen Staat als den „ordre national de chaque empire" im Unterschiede vom „ordre social" im allgemeinen.

Hier stehen wiederum Turgot und die anderen Physiokraten auf ein und demselben Boden, und daher wird der Versuch sie scharf gegenüberzustellen, weil Turgot in seinen Jugendschriften den Entwicklungsgedanken vertreten hat, nicht ganz der wahren Sachlage gerecht. Der Vorwurf der prinzipiellen Einseitigkeit gegen die Physiokraten ist ebensowenig berechtigt, wie derjenige, der gegen Turgot gerichtet worden ist, daß er allmählich seinen Jugendgedanken untreu geworden sei, um schließlich in einen engherzigen Dogmatismus zu verfallen.

Das Mißverständnis beruht darauf, daß man sowohl bei Turgot, als bei den übrigen Physiokraten entweder den einen oder den anderen der von ihnen vertretenen Gesichtspunkte in der Gesellschaftslehre außer acht läßt. Bei den Physiokraten wird vergessen, daß sie neben dem Unveränderlichen, ewig sich gleich bleibenden „ordre naturel“ auch das Veränderliche, von der Natur im steten Wechsel Gegebene, das sich Entwickelnde, wie wir gleich sehen werden, hervorgehoben haben[18]. Turgot wiederum wird es als Widerspruch angerechnet, wenn er neben seiner Evolutionstheorie hartnäckig an dem Gedanken festhält, daß die Wahrheit unabhängig bleibt von ihrem Entstehen im menschlichen Geiste, unabhängig von all den Stadien, die der Geist durchzumachen hat, um zu ihr zu gelangen.

II.

Den Entwicklungsgedanken im Zusammenhang mit der Perfektibilitätsidee hat, wie schon erwähnt, zuerst Turgot als befruchtenden Samen auf den Boden der französischen Philosophie gestreut. Von ihrem mehr positivistisch gefärbten Standpunkt aus (im Gegensatz zum naturrechtlichen) wußten die Physiokraten diesen Gedanken nicht nur anzuerkennen, sondern auch in dem systematischen Aufbau ihrer Lehre zu verwerten.

[18] In bezug auf Quesnay wird das von Oncken in vollem Maße anerkannt, da er darauf sein ganzes System der Darstellung baut, indem er überall den „ordre naturel“ vom „ordre positif“ unterscheidet.

Die Entwicklungsidee äußert sich in der physiokratischen Schule in der Lehre vom allmählichen Entstehen der Bedingungen, die die Verwirklichung der „natürlichen Ordnung“ in den „états policés“ ermöglichen, dann in der Lehre von den Entwicklungsformen der staatlichen Organisation und schließlich in dem allgemeinen Glauben an den Fortschritt des menschlichen Geistes.

Was diesen letzten Punkt anbetrifft, so ist er schon in der sokratischen Lehre Quesnay's von dem Zusammenhang der Erkenntnis und der Tugend enthalten. Es ist ja ein Grundgedanke der ganzen Doktrin — und zwar im rein Quesnay'schen Sinne —, daß die Erkenntnis zur Tugend und Glückseligkeit führt, und daß die wahre Einsicht nach Überwindung der im Laufe der Geschichte begangenen Irrtümer zum Wohle der Menschheit schließlich doch eintreten wird. Die Menschheit entwickelt sich also in der Richtung immer besser werdender Daseinsbedingungen, je weiter die fortschreitende vernünftige Erkenntnis gelangt. Mit Recht nennt daher auch Espinas die Physiokraten die Schule der Progressisten[19]. Der Unterschied von Turgot besteht hier nur darin, daß die Physiokraten den Fortschritt mehr in der Zukunft betonen, während Turgot auch in der Vergangenheit den allmählichen Progreß konstatieren wollte, um darin die Bürgschaft für das Kommende zu erblicken.

Doch hat auch Mirabeau, trotz seines Sträubens gegen den allzu „philosophischen“ Turgot, auch diesen Gedanken von ihm übernommen, indem er vom „principe préparatoire“ spricht, das auch den Erscheinungen der Depravation eigentümlich ist. Das ist derselbe Gedankengang, den wir in Turgot's „Discours sur l'histoire universelle“ finden, nur weist die Mirabeau'sche Formulierung („il n'est point de mal qui n'ait son bien à portée“) auf die innere Verwandtschaft mit Quesnay's Lehre von der „hygiène de la nature“ deutlich hin[20]

[19] Espinas, La philosophie sociale du 18-ième siècle et la révolution, p. 94.

[20] Turgot, II, 632 et suiv., Mirabeau, Lettres sur la législation, Bd. I, Avertissement und pp. 125/6; Quesnay, p. 368.

Überlassen wir nun die Lehre von den Entwicklungsformen der staatlichen Organisation dem später Folgenden, und wenden wir uns dem ersten der oben erwähnten Punkte — über die Entwicklung der sozialen Bedingungen, die zum Staate führen — zu.

Es ist hier vor allen Dingen zu bemerken, daß wir diese Lehre fast in allen physiokratischen Schriften finden können, ausgenommen denen Quesnay's, bei dem sie nur flüchtig gestreift wird[21]. Dieser Umstand beeinträchtigt aber unsere Auffassung wenig, denn auch Quesnay hat — neben Turgot — Dupont's „Table raisonnée des principes de l'économie politique", in der diese Lehre systematisch ausgeführt wird, gutgeheißen[22].

Zuerst sind die Gedanken, die wir hier darzulegen haben, in der Gestalt einer Auffassung von der stufenweisen Entwicklung der menschlichen Gesellschaft in den Jugendschriften Turgot's zu finden[23]. Als Gemeingut aller zur Physiokratie sich bekennenden Publizisten sind sie dann in der eben genannten Schrift Dupont's, an die auch wir uns halten werden, behandelt worden.

Den Ausgangspunkt bildet die Vorstellung von einem ungordneten sozialen Dasein der Menschen, von einem Nebeneinander Vieler („état de multitude"), die jedem Blutvergießen fremd, in ihren Bedürfnissen und Beziehungen äußerst primitiv, friedlich leben, alle von demselben Bestreben

---

[21] Quesnay, Am Eingang des III. Kap. der Abhandlung über das Naturrecht, dann noch p. 646 § 11.

[22] Schelle, Dupont de Némours et l'école physiocratique, p. 163: vgl. Dupont's Schreiben an den Markgrafen Karl Friedrich von Baden in dem von K. Knies herausgegebenen Briefwechsel des Markgrafen mit Mirabeau und Dupont, 1892, Bd. I, S. 136. (Im folgenden — Briefwechsel des Markgrafen Karl Friedrich — zitiert.)

[23] Turgot, II, p. 629—631; auch Mirabeau, Philosophie rurale, Bd. II, p. 17—20. Mastrier — Turgot, sa vie et sa doctrine, p. 410 — weist darauf hin, daß diese Gedanken überhaupt zuerst von Turgot ausgesprochen waren; das ist aber nicht ganz richtig, denn der vermeintlich originelle Turgot'sche Gedanke ist uralt — wir finden ihn schon bei Aristoteles, vgl. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, II. Auflage, Art. Aristoteles, Bd. I, S. 1051.

zur Selbsterhaltung geleitet, das durch aufgefundene Bode früchte, durch „spontane Erzeugnisse“, befriedigt wird. D war das Stadium „de la recherche des productions vég tales spontanées“. In dieser kurzen Periode gab es no fast keine Ungleichheit; alle Menschen bildeten ei Klasse; nur die väterliche Gewalt war das Erzeugn dieser Periode. Die Familie, „les liens du sang“, ist al der Anfang jedes sozialen Zusammenschlusses.

Als der natürliche Ertrag der Erde sich dann allmählic als ungenügend zur Befriedigung der Bedürfnisse erwiese hatte, da mußten neue Wege gesucht werden, und es b gann das zweite Stadium in der Entwicklung des soziale Daseins. Nicht mehr durch Sammlung verschiedene Pflanzen, sondern durch das Töten anderer lebender Wese konnten die Menschen jetzt ihr Leben und ihre Gattun erhalten. Hier entsteht das Verderben im menschliche Geschlecht, meint Mirabeau[24]: mit dem Blutvergießen be ginnt die Geschichte der Gewalttaten, die Menschen werde blutgierig, kampfeslustig, rachsüchtig. Das ist die Jäge und Fischerperiode. Auch hier gibt es noch keine Klasse aber die gemeinschaftliche Jagd macht eine obere Leitun notwendig und so entsteht die Gewalt.

Mit dem dritten Stadium tritt eine Milderung der Sitte ein: es entsteht die Viehzucht und mit ihr die Hirte periode. Gesellschaftlich ist diese Zeit dadurch bemerken wert, daß neben der schon früher erfolgten Ausscheidun gewalthabender einzelner Personen jetzt eine weite Differenzierung sich vollzieht: die Eigentümer wirtschaf licher Güter — naturgemäß beweglicher Güter — trenne sich von den Nichteigentümern, die ihre Ernährung vo den ersteren erhalten; neben der Klasse der „propriétaires entsteht die Klasse der „salariés“.

Je weiter aber die Menschheit fortschreitet, dest

---

[24] Mirabeau, Lettres sur la législation, Bd. I. Avertissemen pp. XVI—XIX.

dürftiger werden die natürlichen Mittel zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse. Hier kommt dem Menschen seine Intelligenz, die Möglichkeit durch seine „Kunst“ („art“) die Natur zu beherrschen, zu Hilfe, und es beginnt die Bebauung der Scholle. So entsteht die Ackerbau- und Ansässigkeitsperiode, das letzte und höchste Stadium der Entwicklung.

Hier beginnt die eigentliche Gesellschaft („état de société“). Die menschlichen Beziehungen entfalten und vervielfältigen sich. Die Mittel, die zur Selbsterhaltung, zur Vermehrung und Anhäufung materieller Güter dienen, können nicht mehr von den nebeneinander stehenden, lose zusammengeschlossenen Einzelnen erreicht werden. Die Aufgaben müssen geteilt werden, und diese Teilung bedingt die Struktur der Gesellschaft. Was Quesnay hier im Querschnitt der Gesellschaft darstellt — die Lehre von den drei Bevölkerungsklassen —, das hat schon Le-Mercier in den ersten Kapiteln seines Werkes in dem Übergang von der „société universelle“ zu den „sociétés particulières“ (s. unten S. 67) in seinem Werden geschildert. Noch deutlicher mit direkter Betonung der Bedeutung der Arbeitsteilung für die gesellschaftliche Differenzierung ist das bei Turgot geschehen[25]. — Auf dem Boden dieser neuen mit dem Ackerbau entstehenden Bedingungen bildet sich nun die „société régulière“ heraus, der Staat, der „corps politique“.

Wir sehen also, wie in der Physiokratie die Vorstellung von einem vorstaatlichen sozialen Zustand entsteht, die von der Locke'schen und Hutcheson'schen Lehre von der „natürlichen Gesellschaft“ sich unterscheidet, weil durch den Entwicklungsgedanken neue Perspektiven in die bisherige Behandlung des Gegenstandes hineingetragen werden. Wir haben es hier mit einer Fülle von Tatsachen zu tun, die in ihrem Bestande und in ihrem Werden unabhängig vom

[25] Turgot, Réflexions sur la formation et la distribution des richesses, §§ 1—10.

menschlichen Willen sind und erst auf einer bestimmten Stufe der Entwicklung die Notwendigkeit und die Möglichkeit des Staates als einer durch freie Bestimmung gelenkten sozialen Ordnung schaffen.

Betrachten wir nun näher die Struktur der Gesellschaft in der Periode, wo das soziale Leben sich zum staatlichen organisiert[26].

Die Grundtatsache, die hier die Gestaltung der sozialen Verhältnisse verursacht, ist das Entstehen des Privateigentums auf Grund und Boden. — Die Grundeigentümer als diejenige Bevölkerungsschicht, die zuerst durch ihre Arbeit dem Boden seine Erträge abgezwungen hat, stehen der Natur der Sache gemäß („physiquement", wie es die Physiokraten ausdrücken) an der Spitze der Gesellschaft. Auch nachdem die unmittelbare Bearbeitung der Erde auf die „salariés" übertragen worden war, haben sie wegen der einst verwendeten und in die Scholle hineingelegten Arbeit das Recht auf das Grundeigentum nicht verloren. Sie bilden nun die „classe des propriétaires", deren soziale Bedeutung einerseits in der indirekten Erhaltung und Vermehrung der Fruchtbarkeit des Bodens, andererseits in der Handhabung der verschiedenen Funktionen der öffentlichen Gewalt besteht. Durch diese zweite Seite ihrer sozialen Tätigkeit, für die sie durch einen Teil der Bodenerträge entschädigt werden, geraten sie in die Klasse der „salariés". Daher bezeichnet sie auch Quesnay als die „classe mixte"[27].

Die Landbebauer bilden die zweite, die eigentlich produktive Klasse der Bevölkerung. Innerhalb dieser Klasse sind aber die kapitalkräftigen Leiter der landwirtschaftlichen Unternehmen, die Pächter (fermiers), von den eigentlichen Arbeitern — den „salariés" — zu unterscheiden. Zur produktiven Klasse im eigentlichen Sinne haben die Physiokraten nur die erste Kategorie gezählt. Hier tritt

[26] S. hauptsächlich die Analyse du Tableau économique, Quesnay, p. 305 et suiv.

[27] Quesnay, pp. 318, 529.

die Besonderheit zu Tage, daß die physiokratische Soziallehre nur die in ihrem Sinne für den „ordre naturel" bedeutsamen Klassen hervorhebt, ohne den tatsächlichen Bestand der Gesellschaft restlos zu erschöpfen. So bleibt fast die Mehrheit der Bevölkerung, die landwirtschaftlichen und industriellen Arbeiter, ohne Beachtung. Nur in dem ungedruckten für die Enzyklopädie bestimmten Artikel „Hommes"[28] erwähnt sie Quesnay unter dem Sammelnamen „menu peuple" oder „bas peuple". Charakterisiert werden sie nicht durch ihre produktive Kraft, sondern durch ihren Verbrauch, durch die Kosten, die sie dem eigentlich produktiven Leiter eines Unternehmens verschaffen[29].

Neben den Eigentümern und den im Ackerbau Beschäftigten steht die dritte gesellschaftlich bedeutsame Bevölkerungsschicht, die mit der Nutzbarmachung der Erzeugnisse der Erde beschäftigt ist, entweder durch Verteilung der Güter auf dem ganzen Gebiete der menschlichen Gemeinschaft (traficants) oder durch ihre Umformung (artisans). Auch hier, wie schon erwähnt, sind die Unternehmer von den eigentlichen Arbeitern in derselben Weise zu unterscheiden, wie bei den Ackerbautreibenden. Die soziale Leistung dieser Klasse besteht nicht in ihrer Produktivität, sondern in ihrer Nützlichkeit[30][31].

Die Gütererzeugung, ihre Verteilung und Erhaltung, die die eben genannten drei Klassen bewirken, bildet den eigentlichen Inhalt des sozialen Lebens. Diesen Inhalt in seiner Vielfältigkeit einem obersten Zwecke zuzuwenden,

[28] Auszüge im Original und in Übersetzung in St. Bauers Abhandlung in Conrads Jahrbüchern, N. F., Bd. II, Zur Entstehung der Physiokratie.

[29] Mirabeau, Philosophie rurale, Bd. I, ch. V, p. 152 et suiv.

[30] Baudeau, p. 660: Je le répète . . . stériles par opposition à l'art fécond, mais non par opposition à utiles . . ."

[31] Im Art. „Hommes" spricht Quesnay noch nicht von einer produktiven und sterilen Klasse, sondern von direkt und indirekt produktiven Klassen. S. St. Bauer, a. a. O., S. 127/29; Mirabeau, Théorie de l'impôt, 1760, p. 166.

ist die Aufgabe der staatlichen Organisation. Der Staat ist also nur ein Mittel, und neben ihm bleibt das eigentlich Soziale als das Primäre, als der Inhalt des Lebens, in seiner Bedeutsamkeit und Wirksamkeit bestehen. Die speziellen Aufgaben des Staates, die „besoins politiques", müssen daher stets den sozialen, den „besoins physiques" — in der Terminologie der Physiokraten — unterstellt sein. Das Ideal des „ordre naturel" ist, daß zwischen diesen beiden Arten der „besoins", zwischen dem Staatlichen und dem Sozialen kein Gegensatz bestehe, und so wird, als Konsequenz der durchgeführten Scheidung, die Frage nach den Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft zum Zentralpunkt der physiokratischen Politik. Doch bevor wir an diese Frage herantreten, soll uns noch die Rechtslehre der Physiokraten beschäftigen.

Viertes Kapitel.

Das Recht wird von Quesnay als soziale Erscheinung und als ethischer Wertbegriff einer doppelten Betrachtung unterzogen. In dem einen Falle spricht er und mit ihm sein Schüler Le-Mercier von der „idée relative“ des Rechts, im anderen — vom „juste absolu“ im Rechte[1].

Als soziale Erscheinung bedeutet das Recht eine zwischenmenschliche Beziehung (relation), und es ist nur da zu finden, wo ein Zusammenleben der Menschen vorhanden ist. Willst du den Menschen als isoliertes Wesen betrachten, sagt Quesnay, so wirst du auch vergebens den Unterschied zwischen gerecht und ungerecht suchen[2]. Daher ist es auch unmöglich, eine inhaltlich allgemeingültige Definition des Rechtes zu geben, wie das die meisten Philosophen tun, denn es ist den jeweiligen Zuständen der Menschen entsprechend verschieden. Da aber diese Zustände von den Bedingungen abhängig sind, in die der Mensch von der äußeren Natur gestellt wird, so wird auch das Recht von vornherein in das Naturnotwendige, vom menschlichen Willen Unabhängige hineingezogen.

Je komplizierter das soziale Leben durch die Stellung

[1] Der im Texte durchgeführten Ansicht von der doppelten Behandlung des Rechts bei den Physiokraten liegen hauptsächlich das I. und II. Kap. der Quesnay'schen Abhandlung über das Naturrecht und der Anfang des II. Kap. in Le-Mercier's großem Werke zugrunde. Vgl. auch Baudrillart, La philosophie des Physiocrates im Journal des économistes, Bd. 29, p. 6.

[2] Quesnay, 364, Note 8, p. 371.

zur äußeren Natur wird, desto komplizierter und vielseitiger wird auch das Recht. Das Recht entwickelt sich mit der Gesellschaft und ist überall, je nach den sozialen Bedingungen, verschieden. Das ist ein sich stets wiederholender Gedanke bei den Physiokraten. Es ist eine Illusion, meint Baudeau, zu glauben, daß es ein einheitliches natürliches Recht für „alle Menschen, für alle Staaten, für alle Verhältnisse“ gebe[3]. Daher ist auch in den ersten Zeiten des menschlichen Zusammenlebens, in den primitiven Zuständen, das Recht primitiv: es entspricht dann vollständig dem Wesen und der „Natur“ der einfachen Verhältnisse, die allen gleich klar und verständlich sind. Zwischen dem Natürlichen und dem Gerechten herrscht auf diesen ersten Stufen der Entwicklung volle Harmonie. Zwischen dem Rechte und der Wirklichkeit besteht noch kein Konflikt, so wenig wie zwischen dem persönlichen Interesse und dem Interesse des Ganzen. Das primitive natürliche Recht ergibt sich aus den primitiven natürlichen Beziehungen[4].

Aber mit der Entwicklung der Lebensverhältnisse erweitert und entfaltet sich das natürliche Recht, und im Einzelbewußtsein wird dann sein letzter Zweck durch das Vorwalten der Triebe und durch das egoistisch-persönliche Interesse verdunkelt. Dann entsteht die Notwendigkeit, daß die Menschen sich über ihr natürliches Recht verständigen. So beginnen die „conventions“ — das eigentlich positive Recht —, die ihrem Sinne nach eine allgemeingültige Formulierung der vernunftsgemäß entwirrten natürlichen Rechtsverhältnisse bedeuten. Daher ist auch das positive Recht kein neugeschaffenes Recht, denn seine Aufgabe ist nur eine „deklaratorische“ in bezug auf das natürliche Recht[5]. —

Gehen wir nun zur Betrachtung des Rechts nach seinem

[3] Ephémérides du citoyen, 1768, Heft VI, p. 188 9.
[4] Le-Mercier, p. 121.
[5] Quesnay, p. 643.

unveränderlichen und „absoluten“ Wesen über, so ist zuvörderst festzustellen, daß das Eingehen auf diese Frage durchaus nicht mit der tatsächlichen Veränderlichkeit des Rechts im Widerspruch steht, denn das absolut Gerechte verwirklicht sich im Relativen, in zwischenmenschlichen Beziehungen, die immer wechseln[6]. So kann sich der Inhalt des Rechts verändern, ohne dadurch etwas an seiner Bedeutung einzubüßen, gerade so wie ein und dieselbe Materie verschiedene einander ausschließende Formen annehmen kann[7].

Dieses Wesen des Rechts erschließt sich uns nicht auf empirischem Wege, sondern durch die Einsicht der Vernunft, daher gipfelt auch von diesem Standpunkte aus die Definition des Rechts als des Gerechten in den Worten — „règle naturelle et souveraine reconnue par les lumières de la raison“.

Die Vernunft deckt uns unsere Pflichten Gott und den Mitmenschen gegenüber auf: die Pflicht der Selbsterhaltung, der ein natürlicher „unersättlicher“ Trieb entspricht, und die Pflicht, den Mitmenschen in ihrer Erfüllung der gleichen Aufgabe nicht zu schaden. Auf diesen Pflichten und den aus ihnen folgenden Rechten mit allen daraus für die jeweiligen Zustände sich ergebenden Konsequenzen beruht der zu erstrebende „ordre naturel“; durch das Bewußtsein dieser Pflichten wird der soziale Zustand in die ethische Welt hinübergeleitet und gestaltet sich zum „ordre de la justice“ im Unterschied vom „ordre de la nature“: denn ist auch der letztere ein Kampf um die Daseinsmittel und die Daseinsbedingungen, so steckt darin noch kein Recht[8].

---

[6] „Le terme d'absolu n'est point ici employé par opposition au relatif; car ce n'est que dans le relatif que le juste et l'injuste peuvent avoir lieu; mais ce qui, rigoureusement parlant, n'est qu'un juste relatif devient cependant un juste absolu par rapport à la nécessité absolue où nous sommes de vivre en société.“ Le-Mercier p. 11.

[7] „. . . une vérité en exclut une autre dans un même être lorsqu'il change d'état, comme une forme est la privation actuelle d'une autre forme dans un même corps.“ Quesnay, p. 368.

[8] Quesnay, pp. 366/7 (Polemik gegen Hobbes); vgl. auch Mirabeau, Lettres sur la législation, Bd. II, pp. 471—473.

Ein Recht kann man nur auf etwas Bestimmtes haben, aber nicht auf alle Möglichkeiten: „die Schwalbe besitzt kein Recht auf alle Mücken, die in der Luft schweben". Recht ist eine Beziehung, die auch effektiv da vorhanden ist, wo sie in aktuellen Handlungen im gegebenen Moment nicht hervortritt[9]. Und im Gegenteil, nicht jeder faktische Zustand ist ein Rechtszustand; daher bekämpfen auch die Physiokraten, besonders Quesnay und Turgot, die Machttheorie. Die Gewalt der Tatsache, führt der erstere aus, erstickt in uns nicht das Streben zum Besseren, zur freien gegenseitigen Selbsteinschränkung[10]. Auch der Sieger und der Tyrann, meint Mirabeau[11], bedarf des Rechtes, um die Früchte seiner Eroberungen zu genießen. Wenn das Recht nichts anderes wäre als die Macht, heißt es bei Turgot, so könnte ja der Herrscher nur das unternehmen, was ihm seine Untertanen gestatten würden[12].

So bleibt das Recht seinem Wesen nach etwas von dem Tatsächlichen ganz Verschiedenes, in seiner Bedeutung nie dadurch beeinträchtigt, daß die Wirklichkeit von ihm abweicht. Daher ist auch das Wesen des Rechts unabhängig von seinen jeweiligen Erscheinungsformen, und will man es erfassen, so muß man sich das Recht vor jedem tatsächlichen Zustand denken, wenn es auch in der Wirklichkeit nur mit diesem erscheint. Niemand hat dies unter den Physiokraten schärfer hervorgehoben als Le-Mercier, wenn er sagt, daß das Recht nur gleichzeitig mit der Gesellschaft entsteht, weil die Gesellschaft die natürliche Form des menschlichen Daseins ist, daß aber seiner Bedeutung nach als Vorstellung von den Rechten und Pflichten der Menschen das

---

[9] „. . . son droit (des Menschen) . . . doit être considéré dans l'ordre de la nature et dans l'ordre de la justice; car dans l'ordre de la nature il est indéterminé tant qu'il n'est pas assuré par la possession actuelle; et dans l'ordre de la justice il est déterminé par une possession affective de droit naturel . . ." Quesnay, p. 367.

[10] Quesnay, pp. 756/7.

[11] Mirabeau, Lettres sur la législation, Bd. I, p. 13, Bd. II, p. 473.

[12] Turgot, II, pp. 680/1, Lettres sur la tolérance, 2. Brief.

Recht — „dans l'ordre des idées“ — als vor der Gesellschaft bestehend gedacht werden muß[13].

So wird das Absolute im Recht zum festen Kern des physiokratischen Systems, dem es sein besonderes Gepräge verleiht, so daß es sein Licht — oder vielmehr seinen Schatten — auch auf alle anderen Seiten der Lehre wirft und ihnen eine eintönige Färbung gibt oder sie gar völlig im Dunkel läßt. —

Verfolgen wir nun weiter mit den Physiokraten — und hauptsächlich mit Quesnay — ihre Ausführungen über das Wesen des Rechts, so ist vor allen Dingen festzustellen, daß der rechtliche Zustand, wie schon aus dem Obigen folgt, eine Einschränkung des natürlichen Zustandes darstellt. Diese Einschränkung ist wiederum doppelter Natur; denn sie hängt von der physischen und moralischen Beschaffenheit des Menschen ab.

In erster Hinsicht ist das Recht durch die Bedürfnisse des Menschen und durch das Maß der ihm zustehenden Herrschaft über die äußere Natur bedingt; durch die Bedürfnisse aber wird das Recht nur ungenau (vaguement) bestimmt, dagegen werden ihm durch das Maß der Herrschaft über die äußere Natur feste Grenzen gesetzt. Dieses Maß wird durch die Arbeit bestimmt, und es gibt also nur ein Recht auf diejenigen Güter, die wir uns durch unsere Arbeit erworben haben. Je größer das Quantum und das Resultat unserer Arbeit, desto umfangreicher unser Recht. „C'est le travail des hommes . . . qui étend l'exercice de leur droit“[14].

In zweiter Hinsicht — dans l'ordre moral — beruht

---

[13] „Quoi qu'il soit vrai de dire que chaque homme naisse en société, cependant dans l'ordre des idées, le besoin que les hommes ont de la société, doit se placer avant l'existence de la société. Ce n'est parce que les hommes se sont réunis en sociétés, qu'ils ont entre eux des devoirs et des droits réciproques; mais c'est parce qu'ils avaient naturellement et nécessairement entre eux des devoirs et des droits réciproques qu'ils vivent naturellement et nécessairement en société.“ Le-Mercier, p. 11—12. Das ist die Stelle, die Hasbach als Salto-mortale in den Gedankengängen Le-Mercier's betrachtet (Vgl. III. Kap. dieser Schrift, Note 13)

[14] Baudeau, vgl. die in Note 3 dieses Kapitels angegebene Stelle.

das Recht auf der moralischen Beschaffenheit des Menschei Da der Zweck des Daseins eines jeden gleich ist den jenigen seines Nächsten, so wird dieses letzteren Wohl zu Grenze der rechtmäßigen Betätigung: man darf daher nu das unternehmen, was in die Sphäre des Nächsten nicl hinübergreift.

Die eben geschilderten einschränkenden Momente sin aber von den jeweiligen realen Verhältnissen abhängig, un daher ist die endgültige Definition des Rechtes oder der G(rechtigkeit nur formell bei Quesnay gehalten und laut(wie folgt: „Une règle naturelle et souveraine, reconnu par les lumières de la raison qui détermine évidemment c qui appartient à soi-même et à un autrui“.

Aus diesem grundlegenden Gedanken folgen die weitere Sätze des physiokratischen Naturrechts. — Da die Eii schränkung der Tätigkeit des Individuums durch den ebei bürtigen Zweck des Nächsten eine Pflicht diesem Nächste gegenüber ausmacht, so entspricht ihr bei diesem letztere ein Recht, dem aber durch dessen Pflicht dem erstere gegenüber wiederum feste Schranken gezogen sind. S steht an der Spitze der Lehre der Satz — „point de droit sans devoirs, et point de devoirs sans droits“ [15].

Das ist die Maxime, deren praktische Anwendung vo Turgot in seiner sozialpolitischen Tätigkeit manchem spätere liberalen französischen Nationalökonomen Anlaß gegeben ha den großen Minister Ludwigs XVI. als halben Sozialiste zu betrachten. Ja sogar Louis Blanc hat geglaubt in Tu got's Tätigkeit, auf der „wohl sein Ruhmestitel beruht“ eine Inkonsequenz seinen Prinzipien gegenüber erblicke zu können [16].

Indessen verkennen diese Urteile den eigentliche Charakter des Physiokratismus. Denn überall, wo di Physiokraten von der bezeichneten Maxime ausgehen un

[15] Le-Mercier, p. 16.
[16] L. Blanc, Histoire de la révolution française, t. I, p. 533.

vom Rechte auf Existenz oder vom Rechte der Armen auf den Überfluß der Reichen und dergleichen (Turgot) sprechen, da bedeutet „Recht" nur einen objektiven vom „ordre naturel" geforderten Zustand, aber keinen subjektiven Rechtsanspruch. Freilich muß für die Verwirklichung dieses objektiven Rechts, dessen Wirkungen als „Reflex", um einen modernen Ausdruck zu gebrauchen, den einzelnen zu gute kommen, die Gesamtheit, der Staat Sorge tragen. Der Staat muß auch Hilfe leisten, wo die objektive Ordnung (aber nicht ein subjektiver Rechtsanspruch!) verletzt wird. Das ist aber die Fürsorge, die von oben kommt, von einer aufgeklärten Regierung, nicht von unten, aus dem eigenmächtigen Recht der Regierten. Doch kehren wir zur Naturrechtstheorie der Physiokraten zurück.

Die Pflicht zur Selbsterhaltung und das Recht auf Selbsterhaltung, die in dem Mittelpunkt der Lehre stehen, ist von den Physiokraten den landläufigen naturrechtlichen Theorien entlehnt und nur durch die Betonung der Gesetzmäßigkeit der Ökonomik zur besonderen Bedeutung erhoben. Unter dem deutlich hervortretenden Einfluß Locke's[17] hat sich die Vorstellung von dem Rechte auf Selbsterhaltung zu dem Rechte auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit entwickelt. Das ist in der Weltanschauung Quesnay's eine logische Folgerung aus dem ethisch-religiös begründeten Zweck des menschlichen Daseins, dessen Erfüllung durch den Selbsterhaltungstrieb bedingt ist, der also zur Pflicht gegenüber dem Schöpfer der Natur erhoben wird. Damit ist das erste Grundrecht, das Recht auf Freiheit gegeben.

Frei zu sein — oder das Recht auf Freiheit ist aber das persönliche Gut des Menschen, sein persönliches Eigentum. So ergibt sich zu gleicher Zeit mit Notwendigkeit aus dem Rechte auf Freiheit das Eigentumsrecht, zuerst in der allgemeinsten Form des Eigentums an seiner eigenen

[17] Vgl. Hasbach, S. 47 ff.

Person. Daher sind eigentlich Freiheit und Eigentum Wechselbegriffe, und sie können sich gegenseitig als Maß dienen[18].

Nun bedarf aber der Mensch zur Erhaltung seiner Persönlichkeit materieller Güter, die er durch seine Arbeit erwirbt, d. h. in den Bereich seiner Person hineinzieht. So wird auch das Recht des Eigentums auf materielle Güter, zuerst auf bewegliche Güter und dann im Laufe der Entwicklung auch auf Grund und Boden, abgeleitet und gerechtfertigt[19].

Da aber dieses Eigentumsrecht aus den natürlichen Rechten der Menschen und aus der Idee der Gerechtigkeit deduziert wird, so ist auch in der Gerechtigkeit die wirksamste Einschränkung des Eigentums zu erblicken. Daher haben die Physiokraten das ungerechte Eigentum verworfen, so vor allem die Feudalrechte. Hier sind besonders Turgot und seine Schüler Boncerf und Le-Trosne hervorgetreten[20]. Diese physiokratische Einteilung des Eigentums in gerechtes und ungerechtes mag auch für den Beschluß des französischen Adels in der Nacht des 4. August nicht ohne Bedeutung gewesen sein[21].—

Fassen wir nun unsere Betrachtungen über die physiokratische Rechtslehre zusammen, so ergibt sich für uns an dieser Stelle als Hauptresultat, daß das Recht sowohl als soziale Erscheinung, als auch seiner inneren Be-

---

[18] Le-Mercier, p. 46.

[19] Das ist die in allen physiokratischen Schriften vorzufindende Lehre von den drei Arten des Eigentums: dem persönlichen und demjenigen auf bewegliche und unbewegliche Güter.

[20] Le-Trosne, Dissertation sur la féodalité, im II. Bande seines Werkes De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt, 1788. Boncerf, Les inconvénients des droits féodaux. Paris et Londres, 1776. Ähnlich auch Mirabeau, Les Economiques, Amsterdam, 1769, Bd. II, p. 73 und Le-Mercier, L'intérêt de l'état, 1770, p. 70.

[21] Es ist interessant, daß Le-Mercier im Namen der Gerechtigkeit sich überhaupt gegen allzu großen Besitz ausspricht, weil solcher meistens nur aus einer Verletzung des Eigentumsrechts entsteht. Nouvelles Ephémérides économiques, 1775, Heft IX, p. 172, Note.

deutung nach, nicht vom Staate geschaffen wird, sondern schon als vorstaatliche Tatsache besteht.

Somit ist der Inhalt des sozialen Lebens nicht nur seiner materiellen, sondern auch seiner rechtlichen Seite nach schon vor dem Staate gegeben. In diesem Sinne entwickeln auch die Physiokraten ihre Lehre vom Staate und seiner Aufgabe.

Fünftes Kapitel.

I.

Bei der Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft ist uns schon in allgemeinen Zügen klar geworden, worin die Physiokraten das Wesen des Staates gesehen haben. Um das kurz zusammenzufassen, war ihnen der Staat eine bewußte vernunftgemäße Organisation der von Natur aus gegebenen menschlichen Gemeinschaft. Diese Auffassung ist als Folgerung der schon im zweiten Kapitel dargestellten Lehre von der Gesellschaft und dem „ordre naturel" als einer Verschmelzung der physischen und der ethischen Ordnung zu betrachten: das „Physische" bezieht sich danach auf die Abhängigkeit von der äußeren Natur und ihren Gesetzen und bildet die Elemente des naturnotwendigen sozialen Daseins; das „Ethische" dagegen ist die Organisation der zwischenmenschlichen Beziehungen nach den durch die Einsicht der Vernunft den Menschen sich erschließenden ethischen Maximen auf der Grundlage der physischen Notwendigkeit. Diese Organisation ist der Staat: insofern er sich diesen „physischen" und „ethischen" Anforderungen anpaßt, bildet er den „ordre naturel"; im entgegengesetzten Falle — den „ordre de dépravation", wie er in der Geschichte und in der Gegenwart überall zu konstatieren ist.

Als Form des sozialen Daseins ist der Staat auf einer bestimmten Stufe der Entwicklung entstanden: mit dem Beginn der Ansässigkeit und des Ackerbaues hat er sich mit Notwendigkeit („physiquement") herausgebildet. Ent-

sprechend dem Fortschritte in der Bewältigung der äußeren Natur hatten sich dann die Aufgaben der menschlichen Tätigkeit vermehrt und verwickelt, so daß die einem jeden wegen seiner Selbsterhaltung obliegenden Pflichten von ihm allein nicht mehr erfüllt werden konnten: das Objekt der Bearbeitung, der Grund und Boden, ja die Arbeit selbst, mußte daher zwischen den Menschen geteilt werden. „Les hommes se sont trouvés dans la nécessité physique de se diviser comme les terres mêmes“ [1].

Damit aber alle einen und denselben gemeinsamen Zweck verfolgten, der diese Teilung hervorgerufen hatte, war es notwendig, daß man Bestimmungen traf, die die Menschen gegenseitig verpflichteten. So sind an Stelle der einfachen Beziehungen, wonach jeder nur für seine eigene Unabhängigkeit zu sorgen hatte, jetzt kompliziertere, die einzelnen in ein höheres Ganze verflechtende, eingetreten. Diese Bestimmungen über die gegenseitigen Beziehungen sind die Bedingungen der neuen Gemeinschaft, ihre eigentlichen Gesetze, ihre „conventions“. Le-Mercier schildert diese Entstehung der „société régulière“ als den Übergang der „société universelle et tacite“ in die eigentlich staatlichen Formen der „sociétés particulières et conventionelles“ [2].

Die erste Aufgabe, die diese „conventions“ zu lösen haben, ist die Schaffung eines Zentrums, von dem aus die geteilte gesellschaftliche Arbeit zu dem einen gemeinsamen Ziele geführt werden soll. Dieses Zentrum ist die Staatsgewalt, die „autorité tutélaire“. So beginnt der Staat mit dem Moment, wo die ansässigen und ackerbautreibenden Menschen eine Macht schaffen, die, wie wir nachher sehen werden, unparteiisch über die Einzelinteressen sich erhebt und Eigentum und Arbeit der Glieder der Gemeinschaft nach innen und nach außen zu schützen hat. So knüpfen die Physiokraten das Zustandekommen der „conventions“,

---

[1] Le-Mercier, p. 19/20.
[2] Ibidem, pp. 18—20, 23/4; Baudeau in den Ephémérides du citoyen, 1768, Heft VI, p. 134/5.

das Eingreifen der vernünftigen organisatorischen Tätigkeit in das soziale Dasein, an das Einsetzen der Staatsgewalt an[3].

Die Unterwerfung unter eine alles befehligende Macht setzt aber die Annahme voraus, daß die verschiedenen Klassen, in die die Gesellschaft auf dieser Entwicklungsstufe gespalten ist, zu einer neuen Einheit zusammengeschlossen werden. Die „conventions" führen also nicht nur die Unterwerfung unter eine Gewalt, sondern auch eine neue Vereinigung herbei. Der Staat, sagt Le-Mercier, ist eine durch das gemeinsame Interesse, durch den „accord parfait" der diesem Interesse dienenden sozialen Institutionen geschaffene Einheit[4]. In dieser Einheit, die durch die Herausbildung eines leitenden vernünftigen Willens, einer Zentralgewalt (un centre commun, une intelligence, une volonté première) verwirklicht wird, hat Baudeau den eigentlichen Kern eines „état policé" zu sehen geglaubt. C'est ce qu'on appelle souveraineté, fügt er hinzu[5].

Wollte man nun diese physiokratischen Erörterungen im Sinne einer Vertragstheorie auffassen, so ist festzustellen, daß die Physiokraten im Anschluß an Hobbes[6] die herkömmliche Theorie vom Gesellschafts- und Herrschaftsvertrage zu Gunsten eines einzigen Vertrages, der die beiden genannten in sich enthält, verlassen haben — mit besonderer Betonung des Herrschaftsvertrages als des eigentlich staatsbildenden.

---

[3] Quesnay, p. 373; Le-Mercier, 20; Dupont, Physiocratie, Bd. I, Préface, p. XIV; auch in der schon erwähnten Table raisonnée sur les principes d'économie politique.

[4] Le-Mercier, pp. 25, 369.

[5] Baudeau, p. 797, — Vereinheitlichend und zentralisierend war auch die nationalökonomische Lehre der Physiokraten, da sie die Abschaffung aller „binnenländischen Verselbständigungen" verlangte. Vgl. Knies, Einleitung zu Karl Friedrichs von Baden brieflichen Verkehr mit Mirabeau und Dupont, Bd. I, SS. 38/9. Über die Bedeutung des Physiokratismus in dieser Hinsicht vgl. auch J. S. Droysen, Vorlesungen über die Freiheitskriege, Bd. I, Kiel, 1846, S. 97.

[6] Über Hobbes vgl. Gierke, a. a. O., SS. 86, 101/2.

Die Hobbes'sche Theorie war für die Physiokraten eine passende Auslegung des Naturrechts, an die sie am besten mit ihrer Lehre von der Gesellschaft als einer naturnotwendigen, „physischen", von dem Willen und der Übereinkunft der Menschen unabhängigen Erscheinung anknüpfen konnten. Denn dank dieser Auslegung war das Eingreifen des freien menschlichen Willens nicht etwa schon bei dem Entstehen der Gesellschaft betont, sondern erst bei der bewußten Einsetzung einer zentralen Gewalt, mit a. W., bei der vernünftigen und vereinheitlichenden Regulierung der sozialen Beziehungen und der „natürlichen" Rechtsverhältnisse, die als Tatsachen von vornherein gegeben sind.

Dadurch erhält aber der Gedanke des Staatsvertrages eine besondere Beleuchtung; denn die schöpferische Kraft des Individuums, die der Vertragsidee zu Grunde liegt, betätigt sich danach nur im Bereiche der Vernunft, neben der die sozialen Beziehungen als naturnotwendige Erscheinungen unberührt bestehen bleiben, der freien Vernunfttätigkeit feste Grenzen setzend und sie nach einer bestimmten Richtung hin zwingend. So spielt der Vertragsgedanke im Physiokratismus nur die Rolle eines Vernunftprinzips.

Von einer zeitlichen oder örtlichen Angabe des Zustandekommens eines „Vertrags" kann daher gar nicht die Rede sein, wenn auch „dans l'ordre des idées" angenommen werden muß, daß die Rechte und Pflichten der Menschen vor der Gesellschaft feststehen und zur Ausgestaltung des Gemeinwesens führen; in der Wirklichkeit ist es aber einfach so, daß die Gesetze „naissent avec la société" [7], wie es bei Le-Mercier heißt. Wollte man sich daher fragen, sagt Baudeau an der schon erwähnten Stelle, wo er vom „pacte social" spricht, „comment ont-ils formé le premier pacte social", so wird man durch diese Frage die „Lehre der Philosophen" (vom Staatsvertrage) gar nicht erschüttern:

[7] Le-Mercier, pp. 71/2.

„comme si la loi physique, évidente, éternelle, immuable pourrait être détruite par un erreur de fait sur les temps et les lieux où les hommes l'auront connue, l'auront suivie"? —

So wenig nun die Physiokraten die Gesellschaft im allgemeinen als menschliche Schöpfung betrachtet haben, so wenig ist ihnen aber auch der Staat in seiner wirklichen Gestaltung das Resultat der freien Übereinkunft gewesen. Auch die Staatsgewalt ist nicht so sehr eine bewußte Institution, als eine aus der Natur der Gesellschaft sich notwendig ergebende Erscheinung; dem menschlichen Willen bleibt auch hier nur die nähere Bestimmung und Festsetzung der Aufgaben frei.

Im Anschluß an diese Ausführungen haben Turgot, Mirabeau und Le-Trosne auch hier den Entwicklungsgedanken eingeflochten und das zeitlich erste Staatswesen, ohne irgendwo auf einen Vertrag hinzuweisen, aus der Natur des sozialen Daseins erklärt[8]. So haben sie ein Schema der Entwicklung des Staates aufgestellt: die zeitlich vorangehende Despotie, die auf ihren Zerfall folgenden kleinen Republiken, dann der neue Zusammenschluß unter einem despotischen Herrscher, und schließlich der allmähliche Übergang zur aufgeklärten Monarchie.

II.

Bedeutet nun die Einsetzung einer zentralen Macht, eines „centre commun", einer „volonté première", den Anfang des Staates, so fragt sich jetzt, wie das Wesen der so entstandenen Staatsgewalt aufzufassen ist.

Der prinzipiellen Stellungnahme der Physiokraten gemäß, soll es uns hier nur auf die Idee der Staatsgewalt, nicht aber auf die wirklichen Verhältnisse ankommen.

---

[8] Turgot — im zweiten an der Sorbonne gehaltenen Discours, im Esquisse d'un plan de géographie politique und im ersten Discours sur histoire universelle; Mirabeau, Lettres sur la législation, Bd. I Avertissement und Bd. II Sur la dépravation de l'ordre social, passim; Le-Trosne, hauptsächlich der dritte und vierte Discours seines Hauptwerkes.

Wir wenden uns daher Quesnay's „Maximes générales d'un gouvernement économique" zu, in denen der Gründer der Physiokratie den von allen seinen Schülern in verschiedenen Variationen wiederholten Satz aufgestellt hat: „Que l'autorité souveraine soit unique et supérieure à tous les individus de la société et à toutes les entreprises injustes des intérêts particuliers" [9]. Die Staatsgewalt ist also eine Macht, die sich über alle partikulären Interessen erhebt und sie zu einer dem Wohle des Ganzen dienenden Einheit zusammenschließt.

Da aber das Wohl der Menschen durch ihre natürlichen Rechte und Pflichten bestimmt ist, die in den „natürlichen" von Gott gegebenen Gesetzen (die „lois naturelles" des „ordre immuable") verkündet sind, so wird die Staatsgewalt zum Depositar und Hüter dieser Gesetze [10]. Daher ist auch das erste Attribut der Staatsgewalt die Gesetzgebung: freilich, nicht die Schaffung der Gesetze, denn diese bestehen nach der „natürlichen Ordnung" für immer fest und sind der vernünftigen Einsicht zugänglich, sondern ihre Anwendung, ihre Auslegung und Anpassung an die gegebenen Verhältnisse [11]. Die positive Gesetzgebung ist daher nur ein „recueil de calculs touts faits."

Um aber die Gesetze wirksam zu machen, muß die Staatsgewalt die Macht haben, ihre Erfüllung zu erzwingen. In der Macht besteht daher ihr eigentlicher Kern, denn sie soll als Mittel zum Zweck dienen diese Gesetze überall da durchzuführen, wo das durch menschliche Unvernunft und Leidenschaften verhindert wird. Die Staatsgewalt befiehlt daher über die Macht der geordneten Gesellschaft, und ihre gesetzgebende Funktion geht in Anbetracht der Tatsache, daß die Gesetze unabhängig von ihr bestehen, im Grunde

---

[9] Auch an einer anderen Stelle bei Quesnay — p. 651 — heißt es: „. . . une autorité unique, supérieure aux différents intérêts exclusifs qu'elle doit réprimer." Vgl. auch Le-Mercier, pp. 122, 140/1.

[10] Le-Mercier, pp. 92, 102, 112, 120.

[11] „Le pouvoir législatif consiste donc à déduire, à appliquer, à déclarer" Le-Trosne, p. 53, Note.

genommen fast völlig in der vollziehenden auf: „dicter des lois positives c'est commander“. Aus diesem Grunde bezeichnet auch Le-Mercier die Staatsgewalt endgültig als die „administration de la force publique“ [12]. Die Verwaltung wird somit von den Physiokraten in den Mittelpunkt ihrer Erörterungen gestellt, die gesetzgebende Tätigkeit aber in den Hintergrund geschoben. Alle ihre Reformvorschläge, einschließlich des Turgot'schen Munizipalitätenentwurfs, beziehen sich daher nur auf die „Administration“.

Durch diese einseitige Betonung der Verwaltungsfunktion, die, wie wir sehen, aus der rigorosen, rein naturrechtlichen Auffassung des Gesetzes folgt, wird auch der Begriff der Souveränität bei den Physiokraten beeinflußt.

„La souveraineté est dans la justice“, formuliert Mirabeau die Ansicht aller Anhänger der Schule. In dieser Beziehung ist also die Staatsgewalt nicht frei, nicht souverän, denn die Prinzipien der Gerechtigkeit stehen schon vor ihr unerschütterlich fest. „Où s'arrête la justice, là se borne l'autorité“ [13]. Die Souveränität kann sich aus diesem Grunde nur bei der verwaltenden Tätigkeit der Staatsgewalt geltend machen, und sie besteht daher in der Handhabung der organisierten gesellschaftlichen Macht, um die Ausübung der Gesetze zu überwachen. Die Souveränität als Merkmal des Staates und Attribut der Staatsgewalt bedeutet somit die höchste Macht der geordneten Gesellschaft: „la souveraineté vue en elle même n'est autre chose que la force publique formée par le concours et la réunion de toutes les forces particulières“ [14].

Diese Definition weist auch auf die eigentliche Quelle der Macht der Staatsgewalt hin, nämlich auf die Macht der vereinigten Staatsuntertanen. Damit wird aber

[12] Le-Mercier, ch. XIV.
[13] Mirabeau, Lettres sur la législation, Bd. II, pp. 542, 634, 648.
[14] Le-Mercier, 201: ähnlich Mirabeau, La science ou les droits et les devoirs de l'homme, p. 121, Dupont, Physiocratie, Bd. I, p. 32, Bd. III, p. 26.

die Basis der Staatsgewalt berührt, und Le-Mercier stellt fest, daß die Vereinigung der „forces physiques“ der Gesellschaft nur durch die Vereinigung der Willen der einzelnen („réunion des volontés“) möglich ist. Daher bildet der Wille der Staatsglieder die eigentliche Grundlage, auf der die Herrschaft der Staatsgewalt beruht, denn „la force n'existe qu'après la réunion et par la réunion“ [15].

Le-Mercier kommt wiederholt in seinem Werke auf diese Gedankengänge zurück und hebt sie mit Nachdruck hervor, um eine psychologische — eine „physische“ würde er sagen — Erklärung des Wesens der Staatsgewalt zu geben.

Die Art und Weise, wie das bei ihm geschieht, gibt den besten Beweis dafür, wie er seine Staatslehre auf der doppelten Beschaffenheit des Menschen als eines nach naturnotwendigen Trieben und freien Vernunftschlüssen handelnden Wesens begründen wollte. Dies tritt deutlich in dem Bestreben hervor, die zum „ordre naturel“ führende Staatsmaschine so aufzubauen, daß das egoistisch-persönliche Interesse nur als Naturtrieb genommen und als mechanische Größe behandelt wird, während als Regulativ und Vernunftsprinzip — im Sinne der eudämonistischen Ethik — das wohlverstandene, also auch auf die Gesamtheit sich beziehende Interesse dienen soll. Darin besteht die ganze „Magie“ einer wohlgeordneten Gesellschaft, heißt es bei Mirabeau [16]. Daher muß in der Leitung des Staates jedes partikularistische und persönliche Interesse ausgeschlossen sein, in ihrer psychologischen Basis dagegen soll sie eben auf diesen Interessen beruhen. Die Gesellschaft soll dadurch geheilt werden, schreibt Mirabeau an seinen Bruder (den bailli), daß man einen jeden „im Lazarett seines persönlichen Interesses isoliert“ [17]. Daher soll auch die Interessenlosigkeit des Herrschers, die ja nach dem Wesen der

---

[15] Ibidem, pp. 43, 57, 105—108.
[16] Philosophie rurale, Bd. I. p. 138.
[17] S. L. de Loménie, Les Mirabeau, t. II, p. 392.

Staatsgewalt notwendig erforderlich ist, auf seinem persönlichen Interesse begründet werden[18].

Das „physische" Molekül, aus der die Staatsgewalt herauswächst, ist also das Einzelinteresse, der Einzelwille. Wir können schon hier die weiteren Gedankengänge der Physiokraten andeuten, um die Tragweite dieses Punktes ihrer Lehre für ihre Politik zu bemessen.

Die Macht der Staatsgewalt beruht auf der Vereinigung der Willen, der „réunion des volontés": diese aber ist nichts anderes, als die Trägerin dessen, was man die „Meinung", die „opinion" nennt. Die „Meinung" ist aber die Herrscherin der Welt[19]. Dank ihr, solange sie auf falschem Pfade sich befindet, können Despoten ihre Willkür über die Völker ausüben; denn sie ist es, die einem einzelnen die Macht über viele verleiht: „ils obéissent à un chef, parce qu'ils sont dans l'opinion qu'ils lui doivent obéir". Die „Meinung" regiert über die Menschen, mag ihr Inhalt auch noch so absurd sein. Unsere physische Kraft ist ihre gehorsame Dienerin: will man über jene verfügen, so muß man die „Meinung" zu leiten verstehen. So ist die „opinion", mit anderen Worten die öffentliche Meinung, die notwendige Grundlage jeder bestehenden Staatsgewalt. — Wir haben es in diesen Erörterungen der Physiokraten wohl zum erstenmal mit einer so nachdrucksvollen Betonung der Bedeutung der öffentlichen Meinung und ihrer Einfügung in eine systematische Lehre vom Staate zu tun.

Es ist nun klar, daß diese „physische" Grundlage der Staatsgewalt, die „réunion des volontés", eben dieser ihrer Eigenschaft wegen, zum „physisch" notwendigen und unfehlbaren Mittel werden muß, den „ordre naturel" herbeizuführen. Es ist nur notwendig, die öffentliche Meinung bis zur „Evidenz" aufzuklären um dieses Ziel zu erreichen.

---

[18] Le-Mercier, pp. 108 et suiv., 147.
[19] Ibidem, pp. 63/4; Le-Trosne, pp. 294/5.

Die „Evidenz“ wird dann jeder Willkür entgegensteuern und zur Garantie rechtmäßiger Zustände werden[20].

Le-Mercier war noch aber zu zaghaft, um die daraus mit vollster Deutlichkeit sich ergebenden Konsequenzen zu ziehen und die öffentliche Meinung nicht nur als einen die Macht gewährenden, sondern auch als einen sie einschränkenden Faktor zu erklären.

III.

Die nächste an dieser Stelle zu berührende Frage ist die nach der Aufgabe des Staates in der physiokratischen Auffassung; ihre Beantwortung ergibt sich schon teilweise aus dem bisher Gesagten.

Der Zweck des menschlichen Daseins ist die Glückseligkeit. Die Gesellschaft ist die naturnotwendige Bedingung zur Erreichung dieses Zweckes. Daher hat auch der Staat als die bewußte und vernünftige Organisation der Gesellschaft zu einem Endzweck das Wohl und die Glückseligkeit der Menschen.

Die Bedingungen des glücklichen sozialen Daseins sind aber die Freiheit der Betätigung und die Möglichkeit, die Früchte seiner Arbeit sich aneignen zu können. Freiheit und Eigentum muß also auf dem Banner des Staates geschrieben stehen. Der Staat hat diese höchsten Güter zu fördern und zu schützen: „protection“ und „sûreté“ sind daher die Aufgaben des Staates. Zweck und Aufgabe werden dann von den Physiokraten in einer Formel zusammengefaßt, die die Losung ihres Zeitalters war: liberté, propriété, sûreté[21].

In dieser allgemeinen Formulierung wiederholen die Physiokraten die hergebrachten Resultate der zur Zeit

---

[20] Le-Mercier, pp. 51—53.

[21] Ibidem, p. 445; der Sicherheitszweck wird besonders betont bei Quesnay, pp. 329—332, 650 (§ 18); vgl. auch Dupont, Physiocratie, t. I, p. 14, t. III, p. 24.

herrschenden naturrechtlichen Staatstheorie, wie sie auch von den Theoretikern des vernünftigen Polizeistaates proklamiert wurden. Bei näherer Einsicht in ihre Ausführungen erweist sich jedoch der Unterschied und die Eigenart ihrer Lehre. Das tritt schon vor allem bei der Rechtfertigung des Staates als einer die Freiheit einschränkenden Zwangsinstitution hervor.

Das Naturrecht hat die Freiheit als die Ureigenschaft des Menschen im Naturzustande betrachtet. Der Gesellschaftsvertrag hat nach dieser Auffassung den Menschen eines Teiles seiner Freiheit beraubt, um ihm den Genuß des anderen Teiles in Sicherheit und Ruhe zu gewähren. Das praktische Resultat war, trotz des beständigen Hervorhebens der Freiheitsidee, die völlige Unterwerfung des Individuums unter die leitende vernünftige Obrigkeit. Nicht nur in seiner politischen Stellung, sondern auch in seiner ökonomischen Tätigkeit (von den Franzosen oft als „liberté materielle“ bezeichnet) war der einzelne bevormundet. Der Merkantilismus und der Protektionismus, wenn sie auch zeitlich vor der literarischen Ausbildung des vernünftigen Polizeistaates geherrscht haben, ist die eigentliche Konsequenz dieser Theorie.

Die Lehre der Physiokraten bietet uns hier ein ganz anderes Bild. Indem sie die Idee des Gesellschaftsvertrags in der üblichen Formulierung ihrer Zeitgenossen verworfen haben, ist ihnen auch der Gedanke fremd gewesen, daß der Mensch in der geordneten Gesellschaft, im Staate, einen Teil seiner Freiheit einbüßt. Ihre Auffassung in diesem Punkte war die direkt entgegengesetzte. Die geordnete Gesellschaft ist es, lehrten die Physiokraten mit Quesnay an der Spitze, die erst den Menschen frei macht, weil er im Naturzustande unfrei ist[22]. Denn Freiheit ist nicht nur ein abstraktes Recht, sondern vor allen Dingen die konkrete Möglichkeit des Könnens, die wirkliche Äußerung

---

[22] Quesnay, pp. 373, 377; Le-Mercier, p. 20 et suiv.; Le-Trosne, Discours II, Note 8; Mirabeau, Lettres sur la législation, Bd. II, p. 520.

der individuellen Energie in ihrer Tätigkeit[23]. Im ungeordneten Zustand, wie er bei komplizierten sozialen Verhältnissen vor dem Staate zu denken ist, besitzt der Mensch diese Freiheit nicht. Nur der Staat als eine auf der Anerkennung von gegenseitigen Rechten und Pflichten beruhende Ordnung kann hier Abhilfe leisten und der Tätigkeit des einzelnen wahrhaft frei machen. Entstehen für das Individuum dadurch neue Pflichten, so eröffnen sich ihm aber auch neue geschützte Rechte, die ihm erst die eigentliche Freiheit gewähren („point de droits sans devoirs, et point de devoirs sans droits").

Es kann wohl erscheinen, daß dieses nur eine andere Wendung der älteren Lehre ist von der Aufopferung eines Teiles der Freiheit zur Wahrung des anderen Teiles; dennoch bleibt der Ausgangspunkt bei den Physiokraten ein gänzlich verschiedener, nämlich: die Unfreiheit des Menschen im Naturzustande (état de pure nature). Die wirkliche Freiheit besteht also nur im Staate, und dieser bedarf daher keiner weiteren Rechtfertigung. —

Mit der Freiheitsidee hängt dann die nähere Bestimmung der Aufgabe des Staates zusammen, denn die Frage nach dem gegenseitigen Verhältnis des Wirkungskreises des Staates und der Freiheit der Staatsbürger wird verschieden beantwortet, je nachdem es auf die wirtschaftliche Freiheit ankommt oder auf die politische Tätigkeit, auf die Handlungen des Individuums als eines Gliedes einer organisierten Gemeinschaft. So erwachsen innerhalb der Frage von den Aufgaben des Staates zwei Probleme: das von den Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft einerseits, und denjenigen zwischen Staat und Individuum andererseits. Wenden wir uns zum ersten dieser beiden Probleme.

Dem Menschen als wirtschaftlichem Subjekt steht die ökonomische Freiheit zu, die Freiheit der Tätigkeit, die

[23] Le-Mercier, p. 32.

sich auf die Selbsterhaltung richtet, die den eigentlichen Inhalt des sozialen Daseins ausmacht und in strikter Abhängigkeit von den sozialen „lois physiques" sich befindet. Diese „lois physiques" sind, wie wir schon an anderer Stelle erörtert haben, im Quesnay'schen Sinne die Gesetze der sozialen Ökonomie, die durch das Eingreifen der freien Vernunfttätigkeit in das Walten der Natur zur Geltung gelangen und in ihrer objektiven Beschaffenheit dem mathematischen Kalkül unterliegen. Den von diesen Gesetzen beherrschten natürlichen Erscheinungen muß ihr freier Lauf gelassen werden, damit der Gang dieser Erscheinungen seiner Bestimmung nach „le plus avantageux au genre humain" werde. Hier ist jede Beeinflussung, jede von außen kommende Regelung unstatthaft. Die wirtschaftlichen Subjekte dürfen in ihren Bestrebungen und Unternehmungen nicht gestört werden. Ihrem Tun und Treiben muß der freie Wettbewerb offen stehen, denn auch die freie Konkurrenz hat nur den Sinn, im sozialen Leben den „lois physiques" freie Entwicklung zu gewähren und so die normale Preisbildung herbeizuführen, die dem gegebenen Zustande des Ackerbaus ohne störende Beeinflussung der produktiven Arbeit entspricht[24].

Das ist der Kernpunkt der physiokratischen Wirtschaftspolitik, die in der berühmten Formel „laissez faire-laissez aller" ihren Ausdruck gefunden hat. Somit hat sich die Frage von der Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft zu der sogenannten negativen Interventionstheorie gestaltet, die vom Staate nur die Abschaffung der Hindernisse verlangt, die der freien wirtschaftlichen Tätigkeit im Wege stehen[25].

Man könnte annehmen, daß diese Ansicht der Allmacht des Staates, wie es der aufgeklärte Absolutismus — die zu

---

[24] Le-Mercier, L'intérêt général de l'Etat, pp. 122, 396. Vgl. auch H. Denis a. a. O., pp. 117—119.

[25] Vgl. Biermann, Staat und Wirtschaft. Bd. I, Die Anschauungen des ökonomischen Individualismus, 1904, ch. III.

jener Zeit herrschende Staatstheorie — lehrte, einen starken Schlag versetzte, denn nun wurde ein konkret abgegrenztes Gebiet entdeckt, wo dem Staate keine Rechte zustehen. Doch sehen wir näher zu, so ergibt sich, daß in der Frage nach den Beziehungen zwischen Staat und Individuum dieses neue Moment innerhalb der physiokratischen Lehre zu keiner wesentlich anderen Stellungnahme geführt hat, als das in der Theorie des aufgeklärten Absolutismus der Fall war; denn in bezug auf die politische Stellung des einzelnen in der Gesellschaft ist der Physiokratismus in den Bahnen der herkömmlichen Theorie und der Praxis des französischen Königtums geblieben[26].

Der Hauptzug dieser Staatsauffassung im 18. Jahrhundert besteht darin, daß im Staate, der die verschiedenartigen Tätigkeiten und Interessen zu einer Einheit zusammenschließt, keine andere neben ihm organisierte partikuläre Interesseneinheit bestehen darf, weil dadurch der Staat in seinem Wesen beeinträchtigt wird; alles Soziale wird aus diesem Grunde vom Staate absorbiert und kein anderes selbständige soziale Gebilde neben ihm geduldet.

Das ist die im 18. Jahrhundert herrschende Gegnerschaft gegen jeden „esprit de corps“ innerhalb des Staates.

Es ist nun interessant zu sehen, wie auch bei den Physiokraten die in ihren Ausgangspunkten durchgeführte Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft verschwindet, sobald sie auf das Gebiet der Politik gelangen. Hier verschlingt der Staat alles Gesellschaftliche, und so steht ihm, gerade wie in der herkömmlichen Theorie,

---

[26] Mit Recht glaubt daher H. Michel a. a. O., pp. 11 et suiv., die Physiokraten zusammen mit Voltaire und den Enzyklopädisten unter eine politische Gruppe, die dem aufgeklärten Absolutismus huldigte, unterbringen zu können. Es ist interessant, daß die Politik der Physiokraten mit derjenigen Holbach's, eines ausgesprochenen Vertreters des aufgeklärten Absolutismus, sehr viel Gemeinsames hat (H. Michel a. a. O., pp. 15–17). Holbach war es auch, der zusammen mit Diderot für das große Werk Le Mercier's sich besonders begeistert hat, (vgl. Schelle im Nouveau Dictionnaire d'Economie politique, II, p. 114).

nur das „schwache" [27] Individuum gegenüber, und nur für dieses gilt auch auf wirtschaftlichem Gebiete die Maxime des „laissez faire". Nur die Einzelpersönlichkeit wird frei gemacht; sobald man aber aus diesem Rahmen hinausgeht, sobald die Persönlichkeit ihre Freiheit bis zur Erweiterung ihrer Macht durch Zusammenschluß mit anderen Individuen ausdehnt, da legt der Staat sein veto ein; denn solche Erscheinungen enthalten die Keime einer politischen Gegenmacht, die den Staat in seiner Bedeutung und Aufgabe aufheben könnten.

Die Vorstellung von einer Assoziation innerhalb des Staates war noch speziell für die Physiokraten eng mit der Vorstellung einer die Harmonie des „ordre naturel" ausschließenden und die Hemmung der „lois physiques" herbeiführenden Interessengemeinschaft verbunden. Daher sind auch im Interesse der sozialen Ökonomie keine Assoziationen zu gestatten. Das ist auch die Grundlage der berühmten Turgot'schen Zunftpolitik, die freiheitlich erscheint, wenn sie die Rechtsbanden des alten Zunftwesens auflöst, und aufklärt — despotisch, wo sie jede Arbeitervereinigung verhindert [28].

Mag also in wirtschaftspolitischer Hinsicht in der physiokratischen Lehre ein großer Fortschritt liegen, rein politisch betrachtet, tritt hier die alte Weisheit des Polizeistaates hervor, die den einzelnen seiner Freiheit und seines Glückes halber in seiner Freiheit beschränken will, um ihn zu verhindern, ein starkes, dem Staate trotzendes Individuum zu werden.

Allen diesen Gedankengängen liegt der Fetisch des Staates zu Grunde, der das 18. Jahrhundert beherrscht hat. War auch der Staat, den man kannte, der schlechte und verwerfliche, so ist er doch zu dem, was er ist, erst durch die depravierte Menschheit geworden: nicht also, weil

---

[27] Dieser Ausdruck ist von Faguet geprägt; s. seine Abhandlung „Sur les idées maîtresses de la révolution" im Sammelwerk L'Oeuvre sociale de la révolution française, p. 24 et suiv.

[28] Turgot, Préambule zum Edikt über die Abschaffung der Zünfte und § 14 des betreffenden Gesetzes, Oeuvres, II, p. 302 et suiv.

er schon an und für sich eine zu bekämpfende Institution ist. Bis spät in das 18. Jahrhundert hinein war der Staat in der Idee für die meisten auf dem Kontinent ein Zauberwort geblieben. Er war das einzige und höchste Mittel, das Individuum nicht nur glücklich, sondern auch sittlich zu machen. Keine höheren Zwecke konnten danach ohne den Staat erreicht werden. Alle Neuerungen, alle Umwälzungen sollten für den Staat, durch ihn und in seinem Namen, aber nicht gegen ihn geschehen. Dem unhistorischen Geiste jener Zeit fehlte jedes Verständnis dafür, daß der historische Staat sich so gestaltet hat, daß jeder Versuch, ihn neu aufzubauen, um den individualistischen freiheitlichen Tendenzen einen Weg zu bahnen — wozu ja das Zeitalter strebte —, die konkrete Form einer Bekämpfung des Staates annehmen und zu der Herausbildung eines Rechtes gegen ihn führen muß. Daher auch die schon früher hervorgehobene Anfeindung jedes „esprit de corps" und, wie manche vielleicht mit Recht betonen, das Fehlen der Idee der politischen Freiheit im modernen Sinne auf dem Kontinent im 18. Jahrhundert[29]; allerdings bilden hierbei Montesquieu, der das Wesen des politischen Lebens Englands erkannt hat, und Blackstone, dem die politische Freiheit nicht bloß Lehre, sondern greifbare Wirklichkeit war, eine wohl zu beachtende Ausnahme.

Diese Betrachtungen gelten in vollem Maße für die Beurteilung des Physiokratismus. Wollten die Physiokraten einerseits der vom Naturrecht ererbten abstrakten Freiheitsidee eine konkrete und wirksame Gestaltung in ihrem ökonomischen Laissez faire-Prinzip geben, so haben sie doch andererseits an einer diese Intention untergrabenden Idee vom Staate festgehalten. Denn kann das Individuum seine natürlichen Rechte nur durch die Gesellschaft verwirklichen, die aber, wie wir gesehen haben, politisch ganz im Staate aufgeht, so gewinnt der Staat über das Individuum diejenige

[29] Vgl. Faquet, Le 18-ième siècle, p. 393: in bezug auf Turgot — Léon Say, Turgot, p. 159.

Macht, die in anderem Falle, wenn auch unter ihm, so doch neben ihm bestehende gesellschaftliche Bildungen ausgeübt hätten.

Von einer „Selbsthilfe" etwa in einer staatsfeindlichen Zuspitzung, wie es in folgerichtiger Weiterentwicklung des Laissez faire-Prinzips das Manchestertum im nächsten vor dem „esprit de corps" nicht zurückscheuenden Jahrhundert herausgebildet hat (die Anfänge der englischen Trade-Unions!), kann daher beim Physiokratismus gar nicht die Rede sein, denn die in seiner Wirtschaftspolitik verborgene liberale Absicht wird durch andere Gesichtspunkte vereitelt.

Ein sozial befreites (die „liberté matérielle"!) und politisch bevormundetes Individuum — das war der Gedanke der Physiokraten. Was sich aber gedanklich trennen läßt, das bildet tatsächlich ein untrennbares Ganzes. Eine absolutistische Staatsgewalt muß auch da eingreifen, wo es ihr theoretisch die Idee der „materiellen Freiheit" verbietet. Das sieht man am besten an Turgot's sozialpolitischer Tätigkeit, die, trotz ihres überwiegend philantropischen Charakters, mit einer folgerichtigen Durchführung der im Physiokratismus festgelegten wirtschaftspolitischen Prinzipien nicht völlig übereinstimmt[30].

An diesem Festhalten am Prinzip der politischen Bevormundung hat auch die Tatsache nichts geändert, daß die „soziale" oder „materielle" Freiheit sich aus den Engen der rein ökonomischen Tätigkeit auch auf das weite Reich der Entfaltung der Persönlichkeit auf kulturellem und geistigem Gebiet ausgedehnt hat, wie es bei den Physiokraten der Fall war.

Denn auch die ethisch-liberale Idee der freien Persönlich-

---

[30] Vergl. Neymark, Turgot et ses doctrines, Bd. I, pp. 407 et suiv., wo die entsprechenden Maßnahmen Turgot's hervorgehoben sind; ähnlich Tocqueville, Oeuvres, Bd. VIII, p. 158. — Am besten erscheint uns doch Mastrier's Formulierung — Turgot, sa vie et ses doctrines, p. 261 — wenn er sagt: „Turgot regardait donc la charité comme un devoir de droit, c'est à dire comme pouvant être imposée par la force sociale". —

keit ist von den Physiokraten dem vernünftigen, den „ordre naturel" herbeiführenden Staate zum Opfer gebracht. Auch in dieser Hinsicht hat der Physiokratismus den alten Standpunkt nicht verlassen; und nur die Wiederbelebung der naturrechtlichen Postulate am Vorabend der Revolution, wo die alten Formeln einen ganz anderen Sinn gewinnen konnten, sowie die ethische Emphase und Überzeugungskraft, mit der sie ein Turgot gepredigt hat, können hier zu unrichtigen Annahmen verführen[31].

Bei diesem Sachverhalt ist mit der Feststellung des Sicherheitszwecks („de sonner l'alarme dans la communauté", wie das der junge Graf Mirabeau[32] formuliert) die Frage nach der Aufgabe des Staates in der physiokratischen Auffassung durchaus nicht abgetan. Denn ist auch die Sicherheit des Staates vornehmste Aufgabe, so ist er daneben noch berufen, die Tätigkeit der einzelnen auf verschiedenen Gebieten zu f ö r d e r n, weil er ja die Macht des Ganzen, die dem einzelnen dienlich ist, a l l e i n u n d a u s s c h l i e ß l i c h in sich aufnimmt.

Neben dem Sicherheitszweck entsteht daher ein im weitesten Umfange gedachter Wohlfahrtszweck, neben der „sûreté" die „protection". Der radikalste Vertreter des Laissez faire-Prinzips, Mirabeau, der oft betont, daß des Staates „action" nur in der „jurisdiction"[33] besteht, hat auch

---

[31] Turgot wußte es, die Rechte des Individuums nicht nur in der vagen Formel einer Harmonie zwischen dem allgemeinen und dem individuellen Interesse im „ordre naturel", sondern auch in viel inhaltsreicheren Sätzen auszudrücken, und so sagt er unter anderem: „Ce principe que rien ne doit borner les droits de la société, me parait faux et dangereux. Tout homme est né libre, et il n'est jamais permis de gêner cette liberté, à moins qu'elle ne dégénére en licence" (Lettres sur la tolérance, 1753, Oeuvres, II, p. 686). — Ganz besonders energisch ist Turgot für die Gewissensfreiheit eingetreten, wenn er auch der Ansicht war, daß die Kirche dem Staate in der Erfüllung seiner Aufgabe Hilfe leisten soll, worin mit ihm auch alle anderen Physiokraten übereinstimmten: so Quesnay, pp. 573, 586, Le-Trosne, p. 284, Mirabeau, Ami des Hommes (éd. 1883), p. 241.

[32] Comte de Mirabeau, Sur le despotisme, p. 106.

[33] Théorie de l'impôt, passim.

diese andere Seite hervorgehoben, wenn er sagt, daß der Staat zur Aufgabe habe nicht nur „de réprimer le brigandage“, sondern auch „de protéger et diriger l'action de la société, de pourvoir à l'abondance qui comprend la subsistance et la commodité“ [34].

Dieser allgemeinen Formel des Wohlfahrtszwecks haben die Physiokraten auch einen Inhalt zu geben gewußt. So obliegt dem Staate vor allen Dingen die Förderung des Ackerbaues. Alle Maximen, die Quesnay für einen „gouvernement économique“ aufgestellt hat, sind von diesem Gedanken durchdrungen [35]. Daneben erhebt sich zur Pflicht für den Staat, die von der Gemeinschaft zu Gunsten des Ackerbaues auszuführenden öffentlichen Arbeiten zu übernehmen. Diese „travaux publics“, besonders den Wegebau und das Verkehrswesen, haben die Physiokraten immer als eine der wichtigsten Aufgaben des Staates betrachtet [36].

Aber in noch viel höherem Maße wurde von ihnen die Sorge für die Volksaufklärung, für den allgemeinen obligatorischen Unterricht hervorgehoben, mit der ausgesprochenen Absicht auf diesem Wege eine staatserhaltende öffentliche Meinung zu schaffen [37]. Das ganze politische

---

[34] Lettres sur la législation, Bd. II, p. 875; Théorie de l'impôt, p. 17. — Wenn Biermann, a. a. O. S. 40, meint, daß der „Wohlfahrtszweck mit dem Physiokratismus unvereinbar ist“, so können wir das jetzt dahingestellt sein lassen, denn wir haben nur festzustellen, daß die Physiokraten den Wohlfahrtszweck dennoch anerkannt haben.

[35] Quesnay verlangt vom Staate für die Landwirtschaft „une protection décidée“, Quesnay, p. 183. — Wie Quesnay sich diese „protection“ im Unterschiede von der üblichen Auffassung des Polizeistaates gedacht hat, beweist folgende Stelle aus seinem Briefe an den Intendanten von Soisson (mitgeteilt von Ottomar Thiele in der Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 1906, S. 644): „. . . c'est du gouvernement seul que dépend la prospérité ou la dégradation de l'agriculture et non des instructions que l'on prétend donner aux cultivateurs“ (gesperrt von uns. B. G.).

[36] Quesnay, pp. 333 (VIII Maxime), 553; Mirabeau, Philosophie rurale, Bd. I, pp. 185—192.

[37] Quesnay, pp. 375—377, 594—598, 641, 645—646. Auch bei allen anderen Physiokraten bildet die „instruction publique“ den wichtigsten Teil ihrer Lehre. (Vgl. auch den Munizipalitätenentwurf, Turgot, II,

System der Physiokraten war auf dieser Seite der Tätigkeit des Staates aufgebaut, wie wir schon oben angedeutet haben, und wie es uns im Verlaufe der weiteren Ausführungen noch klarer werden wird. Es kann nicht genug hervorgehoben werden, welche Macht über das Individuum durch die Leitung der Volksaufklärung, dieses „Palladiums" jedes Staatswesens, wie Mirabeau sich ausdrückt, dem Staate gegeben werden sollte. So haben einige Physiokraten auch die Forderung gestellt, daß im wohlgeordneten Staate die Vollberechtigung der Bürger von einer staatlichen Prüfung abhängig gemacht werden soll[38]. Auf denselben Punkt der Wirksamkeit des Staates sich stützend, hat Baudeau die Frage nach der Beziehung zwischen Staat und Individuum in einer Weise entschieden, die am besten die Aufgabe des Staates im Sinne der Physiokratie charakterisiert: „L'état fait des hommes tout ce qu'il veut", faßt er kurz seine Ansicht zusammen[39].

Das alles ist nur daraus zu erklären, daß die Physiokraten im letzten Grunde dem Staate die Aufgabe auferlegt haben, die Gesellschaft aus dem „ordre de dépravation" in den „ordre naturel" hinüberzuführen. Diese Auffassung schließt aber die Idee vom Staate als einem bloßen „Nachtwächter" gänzlich aus. Daher hat auch

---

p. 506 et suiv.). Sie haben spezielle Schriften über die Organisation der Volksaufklärung verfaßt (so Le-Mercier, Mirabeau, Dupont) und mit besonderer Energie für diesen ihren Lieblingsgedanken in der Gesellschaft Stimmung zu machen gesucht. Condorcet hat später in seiner literarischen und politischen Tätigkeit (als Vorsitzender der Kommission für die Organisation der Volksaufklärung im Konvent) in dieser Hinsicht nur das Erbe der Physiokraten übernommen.

[38] Mirabeau in einer ungedruckten, an den König von Schweden gerichteten Denkschrift über die Volksaufklärung; zitiert bei J. Edelheim, Beiträge zur Geschichte der Sozialpädagogik mit besonderer Berücksichtigung der französischen Revolution, 1902, SS. 106/7; ähnlich, Le-Trosne, p. 258.

[39] Zit. bei Tocqueville, Ancien régime, 7-ième éd. (Oeuvres, IV), p. 240; vgl. auch Quesnay über die Aufgabe der Staatsgewalt — p. 638: „. . . maintenir et réformer les coutumes et les usages introduits dans la nation".

die „destruction des obstacles“ — eine Bezeichnung, mit der Turgot die Aufgabe des Staates charakterisieren will — nicht den Sinn, daß der Staat bloß eine „polizeiliche“, sondern auch eine schöpferische und umgestaltende Tätigkeit entfalten soll. Die Hindernisse sind die bestehenden Zustände: diese sollen zerstört und abgeschafft werden; die negative Bezeichnung enthält nur den Hinweis auf die der Willkür entzogenen, jeder von außen kommenden Einmischung widerstrebenden sozialen „lois physiques“.

Es ist also aus dem bisher Gesagten zu schließen, daß die Physiokratie mit dem Manchestertum (nicht als bloß ökonomische Theorie, sondern als Staatstheorie gedacht) nur die negative Seite, die Bekämpfung des Merkantilismus und Protektionismus gemeinsam hat. Bei der positiven Auffassung von der Aufgabe des Staates ist aber die Verwandtschaft der Gedankengänge durchaus nicht so einleuchtend; denn die weltanschauungsmäßige Grundlage von der Harmonie der Interessen hat in den beiden Theorien eine verschiedene Bedeutung.

Das Manchestertum bezieht die Harmonie der Interessen auf das wirklich Bestehende und historisch Hergebrachte, und es hat daher etwas Gemeinsames mit der Restaurationspolitik, mit der es auch zeitlich zusammenfällt. Die Physiokratie dagegen hat den hartnäckig vertretenen Gedanken von der Harmonie zwischen dem Einzelinteresse und dem Gesamtinteresse nur auf den „ordre naturel“, auf die ideale, zu verwirklichende Zukunft und nicht auf die schlechte, unvernünftige, depravierte Gegenwart bezogen. Um diesen idealen Zustand herbeizuführen und aufrecht zu erhalten, bedarf es aber eines starken Staates, der die Geister zum „ordre naturel“ erzieht und formt.

Hier teilt die Physiokratie ihre Auffassung mit dem ebenfalls aus dem 18. Jahrhundert herrührenden „rationalen Sozialismus“, und die Berührungspunkte sind aus der gemeinsamen Quelle, aus der sie fließen, zu erklären: den

kartesischen Tendenzen der französischen Philosophie[40]. Es ist einerseits der Glaube an die Macht des vernünftigen Willens, der die Welt umzugestalten berufen ist, der sie vereint, ebenso wie andererseits der Glaube an das Allgemeingültige, Vernünftige, „Natürliche", an jenen „ordre immuable" Malebranche's, der das Reich der Ethik und der menschlichen Tat im Gegensatz zum Reiche der physischen Notwendigkeit darstellt, und den die Menschen auf Erden zu verwirklichen haben.

So beruht die Lehre von der Nichteinmischung und der Harmonie der Interessen bei den Physiokraten auf einer ganz anderen weltanschauungsmäßigen Grundlage, als die spätere dieselben Maximen vertretende Manchestertheorie, wenn das auch oft verkannt wird. Zu Mißverständnissen hat die dem 18. Jahrhundert geläufige Vermengung von Erkennen und Können geführt; denn, glaubte man, ist die natürliche Ordnung mit ihrer Harmonie der Interessen erkannt, dann ist sie schon herbeigeführt, und das Ziel ist erreicht; jeder muß sich nur von dem Gedanken ihres Vorhandenseins durchdringen lassen, um sie verwirklichen zu können.

Es war nun ein leichtes, von hier aus auf den Standpunkt hinüberzugleiten, der die Harmonie der Interessen auch auf die bestehenden Verhältnisse bezieht, wie es im Physiokratismus in ökonomischen Dingen wirklich oft geschehen ist. Gerieten die Physiokraten dadurch auf eine ihrer aufklärerischen Weltanschauung fremde Bahn, so beweist schon die Möglichkeit dieser Entgleisung, daß ihr wirtschaftspolitisches Prinzip, sobald man es in der Praxis folgerichtig anwenden wollte, nicht ganz — wenn auch nicht subjektiv — mit ihren anderen Ansichten über die Aufgabe des Staates und überhaupt mit der aufklärerischen Beurteilung der Wirklichkeit harmonierte. Daher haftet auch an der ganzen Lehre das Gepräge eines Widerspruchs zwischen der alten

[40] Vgl. W. Sombart, Sozialismus und soziale Bewegung, 5. Aufl. I. Abschnitt, II. Kap.

Staatsphilosophie und einer modernen dem Geiste des aufstrebenden Kapitalismus entstammenden Tendenz. Wir werden im folgenden sehen, wie sich dieser Widerspruch mit der Zeit auch in ihrer Politik wiedergespiegelt hat. Doch soll vorher diejenige Periode geschildert werden, in der die älteren Tendenzen im Physiokratismus noch die vorherrschenden waren.

Sechstes Kapitel.

I.

Der Staat, für den die Physiokraten die politischen Prinzipien festlegen wollten, ist der landwirtschaftliche Staat. Die Geschichte und die Gegenwart, lehrten sie, kennt aber noch barbarische Staatswesen und industrielle Staaten: den ersteren fehlt überhaupt jede Ordnung, die letzteren unterliegen in ihrer Organisation ganz anderen Prinzipien.

Gegenstand theoretischer Erörterungen kann daher nur der „état agricole" werden[1], weil er das Staatswesen einer auf produktiver Arbeit beruhenden Gemeinschaft darstellt. Die industriellen Staaten dagegen sind schon aus dem Grunde für die theoretische Betrachtung minder geeignet, weil sie ein kleines, für die Ernährung der Einwohnerschaft ungenügendes Territorium besitzen und daher immer vom landwirtschaftlichen Staate abhängig sind[2]. Sie spielen nur die Rolle großer Warendepots und Vermittler im Verkehr (commerce) — besonders im maritimen — zwischen den großen Staaten. Als solche stehen sie in engen Beziehungen zu den Handeltreibenden aller Staaten und bilden mit ihnen eine universelle, kosmopolitische Republik, den ersten An-

[1] Quesnay, p. 647.

[2] Die Physiokraten hatten dabei ihre zeitgenössischen Verhältnisse vor Augen: das kleine Holland und die handeltreibenden Städterepubliken; Vgl. Mirabeau, Lettres sur la législation, Bd. II, p. 647, Théorie de l'impôt, p. 297/8.

satz und die beste Bürgschaft für die künftige Brüderschaft der Völker[3].

Aus diesen Gründen ist auch die Verfassung der industriellen Kleinstaaten ganz anderer Art. Wir haben uns aber jetzt dem wahren Staate, dem „état agricole“, zuzuwenden.

Der Staat ist, wie wir schon früher gesehen haben, kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zur Sicherung und Förderung der sozialen Güter: er wird daher von der Gesellschaft geschaffen, und das geschieht auf jener Stufe der Entwicklung, auf der von den produktiven Arbeitern die beiden Funktionen der Erzeugung und Erhaltung der Güter nicht mehr ungetrennt ausgeführt werden können. Die „avances“, die aufgewendet werden müssen, um die Ertragsfähigkeit der Scholle zu heben, werden nun in die „avances foncières“ (für die Produktion) und in die „avances sociales“ (zur Aufbewahrung der angehäuften Güter) eingeteilt, und diese letzteren werden dem Repräsentanten der neu eingesetzten Ordnung, dem Souverän, übertragen. Die „avances sociales“ gestalten sich auf diese Weise zu den „avances souveraines“, dem eigentlichen Mittel der Ausübung der Staatsgewalt, die also wie aus dem Gesagten folgt, keine ursprüngliche, sondern eine erteilte Macht ist — „instituée dans la société et par la société“ [4].

Es ergibt sich daraus, daß, wenn bei den Mitgliedern der staatlichen Gemeinschaft die Rechte den Pflichten vorangehen, weil diese nur die Bedingungen der Ausübung jener sind, so ist für den Staat, bezw. den Träger der Staatsgewalt, dagegen das Verhältnis ein umgekehrtes. Für den Souverän sind seine Rechte nur eine Bedingung zur Ausführung seiner Pflichten, die vorangehen. Denn nur die Eigentümer haben ihre Rechte von der Natur, der Souverän bekommt sie erst von der Gesellschaft[5]. Wir

[3] Quesnay, p. 520, Note (ein Auszug aus einer Dupont'schen Schrift).
[4] Quesnay, p. 637; Le-Mercier, 154.
[5] Vgl. Dupont, Table raisonné des principes de l'économie politique.

haben es hier also mit Gedanken zu tun, die von vornherein auf eine Einschränkung der Staatsgewalt zielen. Sie knüpfen im Kerne an das ältere Naturrecht an, aber, wie wir sehen, keinesfalls an die absolutistischen Staatstheorien, wie man es vielleicht nach dem ersten Eindruck von der physiokratischen Staatslehre annehmen könnte. Bemerkenswert ist im Gegenteil, daß die Physiokraten gegen die staatsabsolutistischen Tendenzen Rousseau's und Montesquieu's, die in der Betonung des formellen Gesetzesbegriffs zum Ausdruck kommen (Rousseau's „volonté générale" eines souveränen Volkes und Montesquieu's berühmte Definition der politischen Freiheit!), gelegentlich Einspruch erheben. So hat Dupont bei einer Besprechung der Genfer Angelegenheiten in einigen gegen Rousseau gerichteten Ausführungen darauf hingewiesen, daß es auch in einer Republik nicht genüge, wenn das Volk souverän sei, denn auch das souveräne Volk müsse gerecht sein und seinen Pflichten nachgehen[6]. Daneben polemisiert auch Baudeau gegen Montesquieu's Definition der politischen Freiheit, die nach den physiokratischen Vorstellungen dazu führen müßte, daß die Gerechtigkeit, die ja nur eine sei, in den verschiedenen Staaten eine verschiedene werde[7].

Bestimmend ist auch hier für die Haltung der Physiokraten das Ablehnen jedes Kompromisses gewesen, der irgendwie das oberste Gesetz der Gerechtigkeit beeinträchtigen könnte. Auf diesen Grundsatz ist ihre ganze Politik zugeschnitten, der dadurch nicht zum mindesten eine gute Dosis „revolutionären Temperaments" beigebracht wurde. Daneben kommen aber schon in den politischen Ausgangspunkten der Physiokraten auch andere für das absolute Königtum gefährliche Momente hinzu, die in jenen bewegten

[6] Ephémérides du citoyen, 1770, Dupont's Abhandlung De la république de Genève et des troubles qui l'agitent, Heft I, p. 220, Heft II, p. 220.

[7] Baudeau, pp. 784—788; ähnlich Turgot in einem Briefe an Price, Oeuvres, II, p. 806.

Zeiten nicht lange verborgen bleiben konnten und gar bald reife Früchte tragen mußten.

Wir haben schon betont, daß der Staat den Physiokraten nur ein Mittel zum Zweck war, eine von der Gesellschaft für ihre Interessen geschaffene Institution. Als Folge daraus mußte sich ergeben, daß der Träger der Souveränität ebenfalls die Gesellschaft, das Volk ist. So haben es auch die Physiokraten gelehrt.

Le-Mercier knüpft hier an den Begriff der Souveränität als den der höchsten Macht an. Der eigentliche Depositar und Hüter der Gesetze, führt er aus, ist das Volk, nicht weil es allein die Wahrheit besitzt, — diese ist nur da vorhanden, wo die Evidenz herrscht — sondern weil das Volk als die Summe der physischen Kräfte, dazu von der Natur aus bestimmt ist[8]. Es ergibt sich dann daraus mit Notwendigkeit, daß Souveränität und Souverän nicht dasselbe ist. Das hat mit besonderer Deutlichkeit Mirabeau hervorzuheben gewußt. Es ist falsch, meint er, wenn der König sagt — „la souveraineté est à moi“: der Souverän ist nur der Repräsentant der Souveränität und dieser, nicht jenem gehören die „avances souveraines“. Es war nur ein Schritt von diesen Ausführungen zu dem kühnen, wenn auch nicht mehr neuen, von Mirabeau Ludwig XV. gegenüber hingeworfenen Satze, daß er nur der erste Staatsbeamte sei[9], ein Satz, den der berühmtere Sohn später seinem Vater entlehnt hat.

Diese Gedanken, besonders in den Erörterungen der Mirabeau'schen „Théorie de l'impôt“, stehen im inneren Zusammenhang mit dem ganzen physiokratischen System,

[8] Le-Mercier, p. 92.

[9] Mirabeau, Théorie de l'impôt, pp. 48—50; La science ou des droits et des devoirs de l'homme, p. 260. — Mirabeau erkennt dann weiter, daß man dieses Prinzip mit der Forderung einer erblichen Monarchie vielleicht unvereinbar finden würde, weil die Souveränität kein Eigentum des Monarchen ist. Er kommt aber diesem Einwurf in folgenden bemerkenswerten Worten zuvor: „lors de la vacance du trône la loi saisit le roi, dès lors il fait partie lui-même de la propriété publique“. Lettres sur la législation, Bd. I, p. 197.

mit dem Versuch, die Entstehung des Staates und womöglich auch seine Organisation auf der ökonomischen Basis der Gesellschaft zu begründen. Denn wird diese ökonomische Grundlage durch die Tätigkeit der Individuen geschaffen, so folgt daraus mit Notwendigkeit die entscheidende Bedeutung dieser letzteren für die Gestaltung des Staates und für den Gang der Dinge in ihm. Es liegt klar auf der Hand, daß dies vor allen Dingen in derjenigen Tätigkeit des Staates zum Ausdruck kommen muß, die seine materielle Existenz bedingt, also in der Finanz- und Steuerpolitik. Das war aber für jene Zeit von größter politischer Wichtigkeit.

Im Laufe des ganzen 18. Jahrhunderts bildeten die Finanzen in Frankreich den Brennpunkt aller politischen Erörterungen, weil am Finanzwesen der französische Staatskörper am meisten gekrankt hat, und weil jedenfalls in seiner Unzulänglichkeit die Zeitgenossen den Grund der kritischen Lage des Staates zu sehen geglaubt haben. Nun sollen nach der physiokratischen Lehre die Steuern, auf die es hauptsächlich damals ankam, jeder Willkür entzogen werden, und nicht von den Staatsgliedern, als solchen, sondern aus der Quelle des Reichtums selbst, und zwar aus seinem „disponiblen" Teil, dem Reinertrag, gewonnen werden. Da aber die Herstellung dieses Reinertrages ausschließlich von der Tätigkeit der einzelnen abhängt, in der sie durch keine Rücksichten gestört werden dürfen, so wird der Staat in seiner eigentlichen „physischen" Grundlage in direkte Abhängigkeit von den Staatsuntertanen gebracht, denn die Maxime, daß die „besoins politiques" den „besoins physiques" unterstellt werden sollen, verleiht denjenigen, die für die letzteren zu sorgen haben, das entscheidende Wort in Finanz- und Steuerfragen, d. h. in den Fragen, die den damaligen Politikern in jeder Beziehung die ausschlaggebenden waren.

Freilich ist diese politische Rolle nicht dem ganzen Volke sondern einem kleinen Bruchteil zugedacht, nämlich

demjenigen, der nach der Auffassung der Physiokraten die ökonomische Grundlage des Staates schafft, also der produktiven Bevölkerungsschicht, als welche ihnen nur die Grundeigentümer und die Ackerbautreibenden (vielmehr die in der Landwirtschaft Beschäftigten) erschienen sind. Diese sind also die eigentlichen Gründer und Erhalter des Staates; bei ihnen ruht die Souveränität, von ihnen geht sie aus und wird auf die Staatsgewalt übertragen. Sie bilden daher die politisch bevorzugte Klasse, die von Natur aus zu herrschen berufen ist[10].

Diese Tendenz, deren Nachklänge wir nicht nur bei Turgot[11], sondern auch bei Condorcet finden, hebt aber den Grundgedanken nicht auf, den wir aus dieser Stelle zu betonen haben, und zwar, daß die Physiokraten schon in ihren Ausgangspunkten dem Gedanken einer unbeschränkten, jede Volksanteilnahme ausschließenden Herrschergewalt fremd waren. Wir werden im nächsten Kapitel der Weiterentwicklung dieser Keime innerhalb des Physiokratismus nachgehen; hier sei nur bemerkt, daß sie für die physiokratische Lehre von der Staatsform nicht von entscheidender Bedeutung geworden sind. Denn in diesem Punkte haben sich die Physiokraten von andersartigen, mehr historisch zu erklärenden Erwägungen leiten lassen.

Prinzipiell war ihnen die Frage nach der Staatsform

---

[10] Mirabeau hat diese politische (und staatsrechtliche) Unterscheidung auch terminalogisch durchgeführt: die Grundeigentümer bezeichnet er als „régnicoles", die übrige Bevölkerung als „sujets" oder „habitants". S. Mirabeau, La science ou les droits et les devoirs de l'homme, p. 163; ähnlich in einem Briefe an den schweizerischen Physiokraten de Butré, mitgeteilt von R. Reuß, Charles de Butré, un Physiocrat tourenguau p. 95/6; vgl. auch Lettres sur la législation, Bd. II, p. 675. — Louis Blanc, a. a. O., p. 521, will die Nachwirkung dieser Unterscheidung in der später durchgeführten Teilung aller Bürger in aktive und inaktive sehen.

[11] „Dans la constitution naturelle des sociétés il n'y a que deux ordres réellement distingués, c'est-à-dire, dont la distinction soit nette, tranchée et donne lieu à des droits différents, l'ordre des propriétaires de biensfonds et le reste des citoyens non propriétaires." Turgot in einem Briefe an Condorcet, in der Knies'schen Ausgabe des Briefwechsels des Markgrafen Carl Friedrich, Bd. II, s. 243.

völlig gleichgültig, weil es ihnen bloß darauf ankam, daß im Staate des „ordre naturel" die Evidenz souverän walte, wer auch der konkrete Träger der Souveränität sein mag: einer, mehrere oder gar alle. Das hat schon von Anfang an Quesnay selbst betont[12], und der Physiokrat Baudeau, den Dupont gelegentlich als einen eifrigen Verfechter der absoluten Monarchie hinstellt, ist noch viel weiter gegangen, indem er es sich überhaupt versagt zu entscheiden, welche Staatsform für den „ordre naturel" die beste ist, und die Lösung dieses Problems der Anschauung seiner Leser überläßt[13].

Es ist nun klar, daß bei einer ähnlichen Auffassung die Physiokraten die oben besprochenen Tendenzen ihrer Lehre zu einer Politik, wie es ihre Zeit verlangte, nicht ausbilden konnten, weil ihnen wenig daran gelegen war. — Die physiokratische Doktrin ist daher in der ersten Periode ihrer Entwicklung weniger Politik, als ausgesprochene Naturrechtslehre. Zur Politik ist sie allmählich eher unter dem Drucke der politischen Verhältnisse, als aus inneren Gründen geworden. Und nicht diese, sondern jene haben in ihr mehr und mehr den „esprit révolutionnaire" genährt, der eigentlich jeder Naturrechtslehre innewohnt.

II.

Wofern die Physiokraten, besonders Quesnay und Le-Mercier, die Frage nach der Staatsform näher berühren, legen sie doch großes Gewicht darauf zu beweisen, daß die Monarchie dem „ordre naturel" am meisten entspreche. Bei der grundsätzlichen Anerkennung der untergeordneten Bedeutung der Staatsform ist diese politische Tendenz nur aus persönlicher legitimistischer Gesinnung und Königstreue zu erklären, die die meisten Franzosen des 18. Jahrhunderts, besonders dem „roi bien-aimé", Ludwig XV. gegenüber,

---

[12] Quesnay, p. 373/4.
[13] Baudeau, pp. 798—801.

ausgezeichnet hat. Eine nicht unerhebliche Rolle mag auch der Gedanke gespielt haben — wenigstens nach den Angaben Dupont's[14] —, daß es mit Hilfe eines aufgeklärten Prinzen leichter sei den Staat zu reformieren. Diese Vermutung Dupont's beruht hauptsächlich auf den mißlungenen Versuchen Quesnay's, den König für die Doktrin zu gewinnen.

Hat diese Gesinnung den Physiokraten Le-Mercier nicht verhindert, in privaten Gesprächen sehr radikale Gedanken über die französischen Verhältnisse auszusprechen[15], so war er es doch hauptsächlich, der die Monarchie als „physiquement nécessaire“ für den Staat im „ordre naturel“ hingestellt hat. An seine Ausführungen, die die politischen Tendenzen des Physiokratismus in seiner ersten Periode illustrieren, soll auch hauptsächlich die folgende Darstellung anknüpfen.

Ausgehend von dem Gedanken der Einheitlichkeit und Unteilbarkeit der Staatsgewalt, haben die Physiokraten zuvörderst mit allem Nachdruck sich gegen diejenige Staatsform ausgesprochen, die schon dem älteren Naturrecht unter dem Namen des „état mixte“ bekannt war und als dessen Vorbild vielen seit dem „Esprit des lois“ die englische Verfassung in der Montesquieu'schen Darstellung gegolten hat[16]. Das Hauptargument, das gegen diese Verfassung, das sogenannte „système des contrepoids“ oder „système des contreforces“, von den Physiokraten ins Feld geführt wurde, war der Hinweis auf die der Staatsidee widersprechende Einführung der sozialen Gegensätze in die oberste Leitung des Staates, die dem allgemeinen Interesse

---

[14] Quesnay, p. 125, Note; vgl. Blanqui, Geschichte der Nationalökonomie (in deutscher Übersetzung, 1840), Bd. II, S. 70; Condorcet ähnlich über Turgot's Überzeugungen, Vie de Turgot (Oeuvres, t. V), p. 119/20.

[15] Mémoires de Mme. du Hausset, Collection des Mémoires relatifs à la Révolution française, p. 185/6.

[16] Vgl. darüber Tchernoff, Montesquieu et J. J. Rousseau in der Revue du droit public, Bd. XX, p. 61 et suiv.

zu dienen berufen ist und die nicht auf den jeweiligen Machtverhältnissen, sondern auf den unerschütterlichen und allgemeingültigen Prinzipien der Gerechtigkeit beruhen soll[17]. Die Gesellschaft ist wohl auch in der physiokratischen Auffassung sozial geschichtet, aber im Staate sollen sich alle Klassen zu einem gemeinsamen Zwecke vereinigen. Danach soll sich auch die Leitung des Staates richten, und daher muß jede parteiische Regierung oder auf immer wechselnden Kompromissen beruhende Staatsordnung im „ordre naturel les plus avantageux aux hommes réunis en société" ausgeschlossen sein[18]. —

Es ist interessant zu sehen, daß Quesnay in der ersten seiner Maximen die Verurteilung des „système des contrepoids" in einem Satze mit der Verurteilung des Ständestaates zusammenfaßt („la division des sociétés en différents ordres de citoyens"). Diese Gleichstellung des „état mixte" und des Ständestaates läßt erkennen, daß der erstere seinen physiokratischen Gegnern nicht als eine Teilung der verschiedenen Funktionen vorkam, sondern die Gestalt einer jeden Einheit baren Staatsgewalt angenommen hat, bei der die Ordnung auf beständigen zu Recht gewordenen Kämpfen beruht. Nur so wird es verständlich, daß alle physiokratisch gesinnten Publizisten, einschließlich Turgot's und Condorcet's[19], immer ihre feindliche Stellung der englischen Verfassung gegenüber bewahrt haben[20]. Dupont hat noch dafür im Jahre 1818 dieselben Argumente angeführt, wie

---

[17] Quesnay, pp. 329—331, 624 et suiv.; besonders Le-Mercier, ch. XXI; Dupont, Physiocratie, Bd. I, p. 51/2; Baudeau, p. 783 et suiv.

[18] Le-Mercier p. 153 betont besonders, daß das alles nur für den „ordre naturel" gilt; in einem depravierten Staate kann dagegen auch das „système des contreforces" nützlich sein: „. . . la mauvaise volonté peut trouver des oppositions pour faire le mal, comme la bonne volonté peut en trouver pour faire le bien".

[19] Turgot, II, p. 807 (Brief an Price); über Condorcet vgl. L. Cahen a. a. O., p. 477, Note 5.

[20] Von allen physiokratischen Publizisten hat nur der für den Physiokratismus wenig bedeutende Abbé Morellet die englische Verfassung verteidigt. Vgl. dessen Mélanges de littérature et de philosophie du 18-ième

seine Gesinnungsgenossen vierzig Jahre vor der Revolution [21]. In den Ausführungen Le-Trosne's wird es uns auch besonders klar, wie in den Augen der Physiokraten das „système des contreforces" auf der Voraussetzung beruhte, daß die Staatsgewalt dazu da sei, von anderen Mächten im Volke, denen sie feindlich gegenübersteht, bekämpft zu werden [22]. Wir haben schon an einer anderen Stelle gesehen, daß eine derartige Auffassung mit der Staatsidee im 18. Jahrhundert völlig unvereinbar war.

Daher haben die Physiokraten mit ihrer ablehnenden Haltung gegen das „système des contreforces" nicht gegen die Teilung der Funktionen innerhalb einer einheitlichen Staatsgewalt Einspruch erhoben, sondern gegen eine Zersplitterung der Staatsgewalt überhaupt, als welche ihnen die englische Verfassung vorkam. Sie haben ja selbst in ihrer eigenen Lehre die vollständige Abteilung der richterlichen Gewalt verlangt und sind, an französische Verhältnisse anlehnend, sogar bis zur Forderung gegangen, daß diese zwischen Souverän und Nation über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu entscheiden habe (vgl. unten S. 109). Und dann haben sie auch die Vereinigung der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt in einer Hand nicht so sehr im Zusammenhang mit der Polemik gegen den „état mixte" als mit der Auffassung von der bloß verwaltenden Aufgabe der Staatsgewalt befürwortet, worauf wir noch näher zurückkommen werden [23].

---

siècle, t. III., Lettre écrite à l'occasion de l'ouvrage intitulé — Examen du gouvernement de l'Angleterre (besonders p. 177).

[21] Physiocrates, éd. E. Daire, Bd. I, p. 413.

[22] Le-Trosne, pp. 249/51.

[23] Die im Text vertretene Ansicht wird auch dadurch bestätigt, daß zwei während der Revolution tätige Schüler der Physiokraten, Condorcet und Dupont, bei der fortgesetzten Bekämpfung der englischen Verfassung oder des „système des balances", wie man es damals nannte, dennoch nichts gegen die Teilung der Funktionen der Staatsgewalt eingewendet haben; daß sie sogar bei der Forderung einer einheitlichen Volksvertretung die Teilung der letzteren in zwei Kammern vorgeschlagen haben. L. Cahen a. a. O., pp. 477—479, 511/2 berichtet, daß die diesbezüglichen Vorschläge Condorcet's von den Jakobinern sogar direkt als ein Zweikammersystem

Die Staatsgewalt, die von den natürlichen Gesetzen eingeschränkt ist, darf also in der Ausübung ihrer Pflichten auf keine Hemmungen stoßen, wie es in den „états mixtes" der Fall ist. Welche Staatsform bürgt aber am besten für die Erfüllung dieser Forderung?

Das erste, worauf man bei einem Versuche diese Frage zu beantworten kommt, bezieht sich darauf, wem eigentlich im Staate die gesetzgebende Gewalt gehöre. Hier treten bei den Physiokraten gleich diejenigen Erwägungen auf, nach denen es ein Problem der Gesetzgebung im eigentlichen Sinne des Wortes gar nicht gibt. Die Gesetzgebung gehöre „primitivement" weder dem Volke, noch dem Monarchen, denn die Gesetze sind von Gott für immer in den „lois physiques et morales" niedergelegt. Die Staatsgewalt ist, wie wir schon mehrmals hervorgehoben haben, nur eine vollstreckende Gewalt. Als zweckmäßigster Vollstrecker erscheint ihnen aber nur ein mit voller Macht ausgestatteter Monarch.

Le-Mercier versucht es dennoch näher auf eine Kritik der Staatsform einzugehen, bei der die gesetzgebende Gewalt der „nation en corps" übertragen wird[24]. Die Verteidigung einer derartigen Verfassung, meint er, beruht auf dem Wahn, daß die primitiven Menschen von Natur aus gleich seien. Das ist aber falsch, weil es dem in der menschlichen Natur begründeten Prinzip des Eigentums, das die Ungleichheit voraussetzt, widerspricht. Und wenn diese Annahme auch richtig wäre, könnten doch nicht alle Mitglieder der Nation an der Gesetzgebung teilnehmen, weil die Gesetze ihrem Inhalte nach keine Gleichheit her-

---

aufgefaßt wurden. Belege dafür in bezug auf Dupont s. bei Schelle a. a. O., SS. 271—276. — Auch der Graf Mirabeau ist als Verteidiger der Gewaltenteilung (séparation des pouvoirs, besonders der Selbständigkeit der Gerichte) und, in Anlehnung an seine physiokratischen Lehrer, gegen das „système des balances" aufgetreten; vgl. F. Decrue, Les idées politiques de Mirabeau in der Revue historique, 1883, t. XXII, pp. 45, 336 et suiv.

[24] Le-Mercier, ch. XVI.

stellen, sondern im Gegenteil die Ungleichheit konsolidieren. Auch ist es verfehlt, lehrt er weiter, wenn man die Demokratie auf dem Begriff der „nation en corps“ begründen will, weil dieser Begriff das Vorhandensein eines gemeinsamen Interesses schon voraussetzt, das durch einen einheitlichen Willen repräsentiert wird. Dieser einheitliche Wille muß aber ein Zentrum, einen Sitz haben, der nichts anderes als die Staatsgewalt selbst sein kann. Daher wird die Nation zu einem „corps“ erst, wenn eine Staatsgewalt vorhanden ist; denn ohne diese bildet sie nur eine Vielheit verschiedener „ordres des citoyens“, die ihre besonderen Interessen vertreten und zwischen denen Einheit eigentlich nur durch Stimmabgabe zu erreichen wäre. Da stellt sich aber gleich heraus, daß Einstimmigkeit zu erreichen tatsächlich unmöglich ist, während das Mehrheitsprinzip jeder vernünftigen Unterlage bar ist, denn es setzt an Stelle des monarchischen Despotismus die Tyrannei der Mehrheit (der „Demokratie“) und gewährt somit einem Teile des Volkes die Herrschermacht über den anderen. Le-Mercier fürchtet dann auch die Allmacht, die sich die Volksversammlung, wenn sie gesetzgebend wirkt, zu eigen machen könnte, weil sie sich dann über alle Gesetze erhaben fühlen würde. Da die Beschlußfassungen auf Machtverhältnissen beruhen (das Mehrheitsprinzip!), so, glaubt er, wird die Volksversammlung stets bemüht sein, die richterliche und vollziehende Gewalt in ihre Hand zu nehmen, was ihr aber nur zur Zeit ihres Funktionierens gelingen wird; sobald sie aber aufgelöst ist, verliert sie ihre Macht und mit ihr der Staat jede autorative Gewalt[25].

So ist die Kritik der „nation en corps“ als eines Gesetzgebers allseitig begründet. Diese Kritik läuft schließlich

[25] „. . . par ce moyen tout serait confondu: lors qu'elle serait assemblée, elle formerait une puissance absolument et nécessairement indépendante des lois déjà faites, mais dès qu'elle serait dispersée, il ne resterait plus après la dissolution de cette puissance arbitraire, que des lois sans autorité, et un état gouverné sans état gouvernant . . .“ (Le-Mercier).

wiederum auf die Behauptung hinaus, daß man bei der Entscheidung der Frage nach der Staatsform hauptsächlich im Auge haben muß, daß die eigentliche Aufgabe der Staatsgewalt die Verwaltung im weitesten Sinne des Wortes ist. Es bleibt aber doch noch die Frage bestehen, ob nun die verwaltende Funktion vom Volke als Ganzem ausgeübt werden kann. Näher sind die Physiokraten darauf nicht eingegangen. Es leuchtet aber aus allen ihren Ausführungen ein, daß sie diese Frage entschieden verneinen mußten. Regieren heißt nicht Gesetze machen, sagt Le-Trosne, und es wäre daher etwas „Monströses", wenn man die Regierten mit den Regierenden vermengen wollte[26].

Le-Mercier geht noch dann kurz auf die aristokratische Regierungsform ein[27]. Er lehnt sie ebenfalls ab, weil sie zu Interessenkämpfen innerhalb des „corps des administrateurs" und zu Spaltungen der obersten Gewalt führt und dadurch die Tätigkeit hemmt. Der Glaube, daß die aufgeklärte öffentliche Meinung hier die Mißbräuche entfernen könnte, fährt er fort, beruht auf einer falschen Annahme, daß die Regierten aufgeklärter sein könnten als die Regierenden, einer Annahme, die die Physiokraten überhaupt gar nicht fassen konnten. Dann werden auch bei einer aristokratischen Regierung die Beschlüsse nicht auf Grund vernünftiger Einsicht, sondern nach der Meinung der Mehrheit gefaßt. Alle diese Mängel besitzt sowohl eine „natürliche" Aristokratie, wie auch Kollegien gewählter Administratoren, mögen sie auch aus Vertretern der oberen und unteren Volksschichten zugleich bestehen. Die einzige rationale Staatsform bleibt also nur die monarchische, deren allseitige positive Verteidigung Le-Mercier nun unternimmt.

Der Monarch soll als Träger der Souveränität nur verwalten und zu diesem Zwecke über die „force publique" verfügen. Da der Hauptinhalt seiner Tätigkeit in der ein-

---

[26] Le-Trosne, p. 243.
[27] Le-Mercier, ch. XVIII.

heitlichen Leitung der Gesellschaft in der Richtung eines allgemeinen Zweckes über alle Einzelinteressen hinweg bestehen soll, und da bei den anderen Staatsformen sowohl die Einheit als die Möglichkeit, über partikulare Interessen sich zu erheben nicht vorhanden ist, so muß nun bewiesen werden, daß diese Bedingungen bei der monarchischen Staatsform zutreffen.

Was vor allen Dingen die Einheit der Staatsgewalt betrifft, so ist sie durch den einen physischen Träger garantiert — „par rapport à l'action et par rapport au principe", wie sich Le-Mercier ausdrückt[28]. In erster Hinsicht („par rapport à l'action"), weil nur einer die Unteilbarkeit der Staatsgewalt repräsentieren kann, und weil die Ausübung der Gewalt in der Gesellschaft nur durch einen höchsten Willen vollzogen werden muß, widrigenfalls wir nicht eine, sondern zwei und mehrere Staaten und Staatsgewalten hätten. In zweiter Hinsicht („par rapport au principe"), weil die soziale Gerechtigkeit, oder die Evidenz der natürlichen Gesetze der Gesellschaft, auch nur eine ist und daher ebenfalls nur von einem vertreten werden kann; denn wollte man glauben, daß dazu mehrere notwendig sind, so müßte man annehmen, daß die Wahrheit nicht aus der Einsicht der Vernunft, sondern aus dem Kampfe der Meinungen herrühre und auf dem mechanischen Majoritätsprinzipe beruhe.

Dann ist es zweitens ersichtlich, daß nur ein Monarch allen Einzelinteressen gleichgültig gegenüberstehen kann, um das Interesse des Ganzen zu verfolgen[29]. Der Beweis dafür beruht darauf, daß nur bei einem Monarchen das allgemeine Interesse zu seinem persönlichen Interesse werden kann, so daß es „physisch" unmöglich ist, daß er zum Nachteil des Staates handle, weil man nicht annehmen kann, daß man sich selbst schaden wird, sobald man die richtige Einsicht darüber, was schädlich und was nützlich ist, gewonnen hat.

---

[28] Ibidem, ch. XVI.
[29] Ibidem, ch. XIX und XXVI.

Nun besteht aber das allgemeine Interesse der Gesellschaft in der Vermehrung der materiellen Güter durch den Ackerbau, d. h. in der Vergrößerung des disponiblen Teiles der Erträge. An diesem disponiblen Ertrag hat auch der Monarch einen rechtlichen Anspruch zur Bestreitung seiner Ausgaben. Dieses Recht stützt sich darauf, daß der Souverän auf seinen Anteil an Grund und Boden und dessen unmittelbare Ausnutzung (als „propriétaire" und „cultivateur") nach der vollzogenen sozialen Differenzierung verzichtet hat, um sich vollständig der Aufgabe der öffentlichen Sicherheit zu widmen. Das so entstandene „Miteigentum" [30], welches nun das Recht der Besteuerung begründet, soll auch den Beweis der „physischen Notwendigkeit" einer monarchischen, durch Erblichkeit in ihrer Wesenheit bekräftigten Gewalt liefern: denn nur ein Monarch kann durch das Miteigentumsrecht an den Interessen aller von dem disponiblen Teile der Erträge Lebenden gleichmäßig gebunden werden. Wo die Staatsgewalt mehreren gehört, die nicht nur über der Gesellschaft, sondern auch in ihr stehen, die nicht nur Eigentümer der öffentlichen Gewalt, sondern auch Vertreter partikulärer Interessen sind, dort wird es stets Konflikte geben, die gewöhnlich zu Gunsten dieser Interessen entschieden werden.

Diese Begründung der monarchischen Staatsform spitzen die Physiokraten noch durch folgende Ausführungen zu. Da der Souverän für die Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit zu sorgen hat, die im „ordre naturel", so wie die Theoreme in der euklidischen Geometrie, despotisch herrschen sollen, so ist auch die wahre Monarchie nach der physiokratischen Terminologie als ein „despotisme légal" zu bezeichnen [31].

Le-Mercier ist noch einen Schritt weiter gegangen und hat im Hinblick auf die „physische" Eigenschaft dieser

---

[30] Ibidem, pp. 148/9; Quesnay, p. 517.

[31] Dem „despotisme légal" wird der „despotisme arbitraire" gegenübergestellt; Le-Mercier, ch. XXII und XXIV.

keine „lois fondamentales“ haben, sondern nur „règlements de détail et de police“ bedürfen[35]. Dort gibt es keine Richtschnur für einen Monarchen, wie im agrarischen Staate, dort muß in jedem Falle besonders entschieden werden, damit man sich an die jeweiligen Umstände anpassen kann. Darüber soll aber nur das ganze Volk Entschlüsse fassen; daher bedürfen die nichtagrarischen Staaten keines Oberhauptes, und sie bilden eine Republik, für die auch der kleine Umfang des „état marchand“ günstig ist[36].

So verstehen die Physiokraten auch die republikanische Staatsform zu rechtfertigen, und zwar wiederum von ökonomischen Voraussetzungen ausgehend: wo die Steuern den „lois physiques“ nicht unterworfen werden können, da muß das ganze Volk dem jeweiligen Souverän entgegentreten und über sie entscheiden; da haben wir es mit einer republikanischen „constitution orageuse“ zu tun.

Wird aber die Republik im industriellen Staate zur Notwendigkeit, so ist sie dagegen in einem Staate wie England nur als das Resultat der Unkenntnis des „ordre naturel“ zu betrachten, wenn auch die dadurch hervorgerufenen Mißstände durch andere gute Gesetze gemildert werden. Man sieht nun, wie den Physiokraten nach ihrer eigenartigen Terminologie auch eine Monarchie wie England als ein seinem Wesen nach republikanischer Staat gelten konnte, wenn die Steuergesetzgebung nicht auf den „lois physiques“, sondern auf einem Kompromiß zwischen Volk und Herrscher beruht. Unter diesem Gesichtspunkte sind auch die Physiokraten in ihrer Zeitschrift, den Ephemeriden, bei den bestehenden steuerpolitischen Verhältnissen sowohl für die englische Verfassung überhaupt, wie auch für die Forderung der nordamerikanischen Kolonien, nicht ohne Bewilligung besteuert zu werden, eingetreten.

---

[35] Darüber Mirabeau in der Philosophie rurale, t. I, pp. 24/5 und Dupont in den schon erwähnten Abhandlungen über die Genfer Republik in den Ephemeriden vom Jahre 1770, Heft XII.

[36] Ephémérides du citoyen, 1768, Heft VII, p. 31; 1770, Heft XII, pp. 186/188.

Wie tief diese Anschauung im Physiokratismus gesteckt hat, beweist ein Brief Dupont's an den badischen Minister von Edelsheim am Vorabend der Revolution, in dem der Beschluß vom 9. Mai 1787 über die Einführung eines „import de répartition" an Stelle eines „import de quotité"[37] als ein Moment von größter historischer Bedeutung bezeichnet wird, weil dadurch Frankreich von einem monarchischen zu einem republikanischen Staatswesen geworden sei; denn von nun ab soll die Höhe der Steuer nicht von der Höhe des disponiblen Teiles des Nationaleinkommens abhängen, sondern von der Summe der Ausgaben, die von der Regierung bestimmt wird, und gegen die die Eigentümer im Interesse des nationalen Reichtums stets das Recht haben werden Einspruch zu erheben[38].

Immer wieder kommen also die Physiokraten auf die „natürlichen" Gesetze der Steuerverfassung im landwirtschaftlichen Staate zurück und geraten somit allmählich auf umstürzlerische, anfänglich nicht beabsichtigte politische Bahnen. Doch treten sie mit den eben geschilderten Erörterungen schon in die zweite Periode der Entwicklung ihrer Politik ein.

III.

Kehren wir nun zu den Ausführungen über die monarchische Staatsgewalt zurück, so sind ihre Hauptbedingungen die Vereinigung der Legislative und der Exekutive in einer Hand und die vollkommene Selbständigkeit der Gerichte. — Die erste dieser Bedingungen folgt wiederum aus der Grundauffassung von dem Wesen der Staats-

---

[37] Dies bezieht sich wahrscheinlich auf die von Brienne nach de Fourqueux's Rücktritt (dessen erster Mitarbeiter Dupont war) bestimmt festgesetzte Summe, die durch die der Notabelnversammlung vorgeschlagene Steuerreform erzielt werden soll. Vgl. A. Wahl. Die Notabelnversammlung von 1787, S. 72, Anm. 1.

[38] Politische Korrespondenz von Karl Friedrich von Baden, herausg. von B. Erdmannsdörfer, 1888, Bd. I: Briefe vom 11. Juli und 27. August 1887 (S. 273 ff.); vgl. desselben Kritik der englischen Verfassung im Anschluß an eine Analyse des bekannten Buches von de l'Olme in einem Schreiben an den Erbprinzen Karl Ludwig von Baden, s. Briefwechsel des Markgrafen Karl Friedrich, II, SS. 215—234.

gewalt, wonach ihre eigentliche Funktion die Verwaltung ist. Die Gesetze, die der Souverän verkündet, sind nur Verordnungen, die im Rahmen der „lois naturelles“ gehalten werden müssen. Wer Verordnungen erläßt, muß aber auch die Macht haben, sie ausführen zu können; daher, so schließen die Physiokraten, ist im „ordre naturel“ die Exekutive „physiquement“ an die Legislative gebunden, weil im entgegengesetzten Fall die Staatsgewalt die Macht nicht ausüben könnte, die sie de jure besitzt[39].

Mit großem Nachdruck wird dann die Notwendigkeit der Trennung der richterlichen Gewalt von der gesetzgebenden betont. Die Richter sind in der geordneten Gesellschaft berufen „gardiens et dépositaires“ der Gesetze zu sein[40]. Ihnen muß die Evidenz der natürlichen Gesetze erschlossen sein. Der Richterstand ist der „corps moral de la nation, c'est à dire la partie pensante du peuple“ (Quesnay); er bildet daher durch die Anwendung und Ausführung der Gesetze den „lieu commun de la société“.

Dem Souverän muß die richterliche Gewalt entzogen bleiben, weil ihre Hauptaufgabe auf die Feststellung der Tatbestände sich bezieht, welche Tätigkeit bei den hier leicht vorkommenden Irrtümern die Autorität des Souveräns beeinträchtigen könnte. Außerdem, wenn der Souverän Richter wäre, wüßte man nicht, wann er als Gesetzgeber und wann er als Richter aussagt, und bei einem möglichen Irrtum wäre keine höchste Gewalt vorhanden, an die man appellieren könnte. Sprechen diese Gründe für die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Gerichte, so sind aber die Formen der richterlichen Tätigkeit, die für die Objektivität bei der Feststellung des Tatbestandes bürgen sollen, von dem Souverän zu bestimmen, der auch in Fällen der Verletzung dieser Formen als Appellationsinstanz gelten soll[41].

---

[39] Le-Mercier, pp. 101—103, 181/2; Dupont, Physiocratie, t. III, p. 27.
[40] Le-Mercier, ch. XIII.
[41] Ibidem, ch. XII, pp. 82—85; Dupont, Physiocratie, t. III, p. 27—29.

Doch steht den Gerichten noch eine weitere, viel wichtigere Aufgabe zu. Als „dépositaires et gardiens des lois" vollziehen sie nicht nur den Willen des Gesetzgebers, sondern sie prüfen auch dessen Verordnungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit, ob sie nicht etwa mit den „lois naturelles et essentielles" im Widerspruch stehen — „dans tous les cas où on serait parvenu à égarer son (des Herrschers) opinion."[42] Ist nach den physiokratischen Anschauungen die „Evidenz" die einzige natürliche „contre-force" gegen die möglichen Ausschreitungen des Herrschers, so bekommt sie nun im Richterstande einen konkreten Sitz. Darin liegt die Einschränkung, die Mäßigung der monarchischen Gewalt.

Unzweifelhaft stand hier dem Physiokraten Le Mercier, einem Parlamentsherrn, das parlamentarische Recht der „remontrances" vor Augen; man erkennt in der ganzen Darstellung den warmen Verteidiger dieses in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts politisch so hochbedeutenden, historisch hergebrachten Instituts[43]; ja sogar die Terminologie (z. B. die Bezeichnung „gardiens et dépositaires des lois") erinnert an die Sprache der Parlamente. Es war den Physiokraten um so leichter, dieses Institut in den „ordre naturel" zu übertragen, als Quesnay es auch im Musterlande China entdeckt zu haben glaubte. Daß damit gerade ein einschränkender Faktor gemeint war, beweist auch der Umstand, daß in bezug auf die „remontrances", die die monarchische Gewalt mäßigen sollen, Quesnay es für notwendig hielt hinzuzufügen, daß sie die Staatsgewalt nicht untergraben, sondern im Gegenteil stützen und befestigen. Dennoch warnt er den Herrscher vor den Folgen, wenn er die „remontrances" nicht beachten sollte[44].

---

[42] Le-Mercier, p. 110/11.

[43] Es ist daher u. E. etwas gewagt anzunehmen, daß durch diese Stellung der Gerichte „les physiocrates proposent une institution analogue à ce qui devait être la Cour suprême des Etats-Unis". L. Améline. L'idée de la Souveraineté d'après les écrivains français du XVIII-ième siècle. Thèse. Paris. 1904, p. 287.

[44] Quesnay, p. 606/7.

In dieser Lehre von der Stellung der Gerichte tritt der Zusammenhang deutlich vor Augen, in dem die politische Doktrin der Physiokraten in der ersten bis jetzt geschilderten Periode ihrer Entwicklung mit den zu ihrer Zeit herrschenden Anschauungen von den Grundgesetzen des französischen Staates steht.

Schon zu Zeiten Ludwig XIV. und dann besonders im Laufe des 18. Jahrhunderts sind die Überreste der von altersher der königlichen Gewalt widerstreitenden Mächte zu einer Theorie der „monarchie tempérée" zusammengefaßt worden, als welche auch nach seinen Grundgesetzen das französische Königtum gelten sollte[45]. Die Physiokraten, die auf möglichst friedlichem Wege die Reformierung des französischen Staates erreichen wollten, haben immer ihre Pläne und Ansichten an bestehende Verhältnisse anzuknüpfen gesucht, und sieht man nun näher zu, so erscheint auch wirklich ihre Lehre vom „despotisme légal" nur als eine neue Begründung der Lehre von der „monarchie tempérée"[46]. Neben der mäßigenden Wirkung der Gerichte und der unverletzbaren „natürlichen" Gesetze, die die Physiokraten mit den historisch hergebrachten Grundgesetzen des französischen Königtums oft zusammenfassen, ist hier auch die Stellung hervorzuheben, die sie den Grundeigentümern in ihrem Staate zuschreiben als denjenigen, die von Natur aus berufen sind, die herrschende Volksschicht zu bilden. Diese Auffassung war sehr günstig für den Adel, und die Physiokraten haben sich dadurch trotz der Bekämpfung der Ständeprivilegien wiederum an einen Faktor aus der „monarchie tempérée" angelehnt, der den Monarchen, wenn nicht einzuschränken, so doch zu mäßigen berufen ist. Und wirklich soll die ganze Verwaltung nach der physiokratischen Lehre in den

---

[45] Vgl. A. Wahl, Notabelnversammlung, S. 5.

[46] Die geeignete Beschaffenheit der „Konstitution der französischen Monarchie" für die Einführung eines „gouvernement de l'ordre" hebt Le-Trosne — Discours V, Note 15 — hervor.

Händen dieser bevorzugten Klasse sich befinden, die Baudeau ausdrücklich die „classe des propriétaires" oder „classe des nobles" nennt, wobei er gerade im Hinblick auf ihre politische Stellung auf die zweite Beziehung besonderen Nachdruck legt[47].

Waren schon in dieser Theorie von der „monarchie tempérée" einige einschränkende Elemente vorhanden, so kommt aber nun bei den Physiokraten noch ein neues Moment hinzu, nämlich: der Staatsgewalt soll als „contreforce" auch noch das gesamte aufgeklärte Volk gegenübergestellt werden[48]. Wohl sind sie noch vorsichtig genug zu behaupten, daß die eigentliche „contreforce" die Evidenz der natürlichen Ordnung ist. Gar bald kommen sie aber darauf zu sprechen, daß der Träger dieser Evidenz die Gesellschaft, das Volk ist.

Das war ein Gedanke, der in den Anfängen noch in sehr bescheidener Formulierung in die Lehre von der gemäßigten Monarchie unter der Bezeichnung „publicité", „évidence publique", „opinion générale", „opinion publique"[49] eingeführt wurde. Aber schon Baudeau's Erörterungen in seiner „Introduction à la philosophie économique", wo von einer Organisation der öffentlichen Meinung noch gar nicht die Rede ist, laufen vom 6. Kapitel ab auf den Beweis hinaus, daß die „monarchie économique" nicht die Herrschaft eines einzelnen, sondern die Einheitlichkeit der Staatsleitung und die Mäßigung der Staatsgewalt durch die öffentliche Meinung bedeute.

Wie gesagt, haben wir es anfänglich nur mit Ansätzen, die Bedeutung dieses neuen Momentes hervorzuheben, zu

---

[47] Baudeau, p. 669. — Es ist selbstverständlich, daß der Marquis Mirabeau an dieser Auffassung sich besonders festhielt, vgl. seinen Brief an Longo vom 3. Nov. 1778 im Appendice des III. Bandes der Mémoires biographiques, littéraires et politiques de Mirabeau écrits par lui même, par son père, son oncle et son fils adoptif.

[48] Quesnay, pp. 331 (II Maxime), 594 et suiv., 641; Le-Trosne, pp. 258/9.

[49] Le-Mercier, pp. 110, 155 et suiv., 169, 198—200, 212.

tun. Es wird daher im Anschluß an Quesnay's „Despotisme de la Chine“ mehr die Bedeutung der „instruction publique“ als der „opinion publique“ betont. Die Aufklärung (instruction) soll eben die öffentliche Meinung im Sinne der Forderungen des „ordre naturel“ gestalten, zu welchen Zwecken die nötigen Bücher, die Katechismen der Volksaufklärung, wie in China, allen zugänglich gemacht werden müssen. Im Anschluß daran haben auch die Physiokraten die Bedeutung der freien Presse anerkannt, wenn sie auch manchmal die Meinung aussprechen, daß schlechte Gedanken und verführerische Bücher unterdrückt werden sollen[50].

Diese ersten Äußerungen über die Bedeutung der öffentlichen Meinung haben den Boden geschaffen, auf dem der anfänglich von Quesnay und Le-Mercier so stark legitimistisch gefärbte Physiokratismus allmählich in das Fahrwasser der damaligen staatserschütternden Theorien geriet. Diese revolutionäre Wendung war aber schon in den naturrechtlichen Ausgangspunkten der Lehre begründet.

Erinnern wir uns, daß die Staatsgewalt für die Physiokraten nur eine dienende Rolle spielt, daß sie von der Gesellschaft bzw. den Eigentümern eingesetzt ist, daß ihre Grundlage die „réunion des volontés“ bildet, so wird es verständlich, wie leicht sehr weitgehende Konsequenzen aus der Betonung der öffentlichen Meinung gezogen werden konnten, sobald der Gedanke einer faßbaren Organisation des „voeu public“ aufgetaucht war. Das ist auch bald geschehen.

---

[50] Mirabeau, Ami des Hommes (éd. Rouxel), p. 240; Dupont, Physiocratie, t. I, p. 52/3.

Siebentes Kapitel.

I.

Einer der unversöhnlichsten Gegner der physiokratischen Doktrin, der Abbé Mably, hat dem Physiokraten Le-Mercier vorgeworfen, daß er im Widerspruch mit der Lehre von der Unfehlbarkeit des Monarchen ein Gegengewicht in der kontrollierenden Tätigkeit der Gerichte eingesetzt habe [1]. Mag dieser Vorwurf auch den Kernpunkt der Theorie vom „despotisme légal" nicht treffen, jedenfalls weist er richtig darauf hin, daß die Physiokraten, nachdem was wir bis jetzt von ihnen geschildert haben, zwischen Monarch und Volk keine Zwischenstufen, keine „corps intermédiaires" dulden konnten, weil das nach ihrer Meinung zur Spaltung der Staatseinheit führen muß. Diesen starren Standpunkt hat aber der Physiokratismus, als Ganzes betrachtet, im Laufe der Zeit verlassen müssen, als er in der praktischen Politik, vertreten von Turgot und Dupont, in der Gestalt eines Systems von Reformplänen zur Rettung Frankreichs auftrat [2]. Die Gründe für den Umschwung sind ebenso sehr innerhalb, wie außerhalb der Doktrin zu suchen.

Was die inneren Gründe betrifft, so haben wir darauf schon in der früheren Darstellung, bei der Hervorhebung der oppositionellen Momente in den Ausgangspunkten der

[1] Mably, Doutes proprosés aux philosophes économistes sur l'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques, ch. III.

[2] Über die allmähliche Radikalisierung der Physiokraten vgl. A. Jobez, La France sous Louis XVI, p. 341/2.

physiokratischen Politik hingewiesen. Von praktischer Bedeutung sind dabei die Grundsätze der Steuerpolitik geworden. Mit der Steuerlehre — also von den die Zeit am meisten bewegenden finanzpolitischen Problemen ausgehend[3] — sind daher auch die Physiokraten zuerst hervorgetreten, um die Umbildung der sozialen und politischen Struktur des französischen Staates anzubahnen. Was wir aus dieser Lehre hier hervorzuheben haben, ist die mit Notwendigkeit aus ihr sich ergebende Forderung, bei einem Versuche, die Reform ins Leben zu rufen, das Volk bzw. die Grundeigentümer, zur Finanz- und Steuerverwaltung heranzuziehen. Denn hängt die Steuerquote, also die materielle Grundlage des Staates (man beachte, daß die indirekten Steuern von den Physiokraten aufs Schärfste verdammt und zur vollständigen Abschaffung verurteilt waren) von der Höhe des Reinertrags ab, an den sie sich anzupassen hat, so müssen die „régnicoles" nicht nur über die Höhe ihrer Erträge befragt werden[4], sondern auch das Recht haben, sich regelmäßig zu versammeln, um über die Steuerveranlagung und Erhebung zwecks gleichmäßiger und gerechter Belastung zu beraten und zu beschließen. Die Verwaltung des Steuerwesens und alle anderen damit zusammenhängenden Verwaltungszweige müssen also von den königlichen Beamten auf die Steuerzahler selbst übertragen werden.

Mag dadurch nur eine tiefgehende Verwaltungsreform angebahnt worden sein, so enthält dies doch schon im Keime den Gedanken der Notwendigkeit einer gewissen Organisation der Staatsuntertanen dem Monarchen gegenüber, eine klare Absicht diesen, wenn nicht in seinen Rechten einzuschränken, so doch, um mit Mirabeau zu reden, „établir un compte ouvert entre le Souverain et la nation"[5]. Nun kann aber diese Berufung des Volkes zur Anteil-

[3] Vgl. St. Bauer, a. a. O. S. 153/4.
[4] Durch die Forderung der Selbstanzeige; vgl. Quesnay, p. 191/2.
[5] Théorie de l'impôt, p. 473.

nahme an der Regierung nur unter der Bedingung zu ersprießlichen Resultaten führen, daß das Volk, wie die Physiokraten lehrten, über die Grundsätze der Politik unterrichtet wird und eine aufgeklärte öffentliche Meinung herausbildet; nur dann werden auch seine Repräsentanten die Volksmeinung über die Zustände im Lande, über die allgemeinen Bedürfnisse und die geeignetesten Maßnahmen dem Herrscher gegenüber vertreten können. Dieses Verlangen eines „compte ouvert" zwischen Volk und Monarch und die Forderung einer aufgeklärten, das Volksinteresse wahrenden öffentlichen Meinung vereinigen sich aber mit Notwendigkeit zu der Erkenntnis, daß der „voeu public" gewisse greifbare Formen annehmen muß und daß schließlich die Bildung der anfänglich so energisch abgelehnten „corps intermédiaires" zwischen dem Souverän und dem Volke doch unumgänglich ist.

Zu diesen Konsequenzen, die die politisch zaghaften Physiokraten aus ihrer eignen Lehre unter anderen Umständen vielleicht nicht gezogen hätten, haben sie auch noch äußere Gründe bewogen.

Schon seit dem Ende der Regierung Ludwig XIV., als die ersten Symptome des allmählichen Verfalls der alten französischen Monarchie zum Vorschein kamen, hat sich die öffentliche Meinung in der Person einiger hervorragender Geister mit Plänen zur Rettung des Staates von den ihm drohenden Gefahren zu beschäftigen begonnen. Wie es in solchen Fällen oft vorkommt, hat man zuerst die Mittel zur Genesung bei den alten, zur Zeit besiegten Mächten zu finden geglaubt. Für Frankreich waren es diejenigen Mächte, die einst der emporsteigenden, starken, zentralisierenden Königsgewalt langen und hartnäckigen Widerstand geleistet haben, also vor allem der feudale Adel. So sind auch zuerst am Anfang des 18. Jahrhunderts die feudalistisch-separatistischen Pläne der Herzöge von Burgund und St.-Simon sowie Fénelon's aufgetaucht, denen sich in

ihrer Jugend die Brüder Mirabeau, der Marquis und der bailli, angeschlossen haben[6].

Bald darauf ist die Erinnerung an die Reichs- und Provinzialstände wach geworden, besonders an die letzteren, seit den von Marquis Mirabeau in seiner vorphysiokratischen Periode (1750) geschriebenen „Mémoires sur les états provinciaux“, in denen die Aufmerksamkeit auf die besseren Verhältnisse in den noch bestehenden vier „pays d'états“ gelenkt wurde. Das Buch hat großes Aufsehen erregt und Gärung hervorgerufen[7]; es wurde mehrmals aufgelegt und hat die in ihm enthaltenen Gedanken zum bleibenden Besitztum der öffentlichen Meinung gemacht.

Im Zusammenhang mit den Mirabeau'schen Vorschlägen ist auch das Beispiel der benachbarten, republikanisch regierten niederländischen und schweizerischen Staaten, besonders dank der schriftstellerischen Tätigkeit eines der merkwürdigsten Publizisten des 18. Jahrhunderts, des Marquis d' Argenson[8], nicht ohne Einfluß auf die Gemüter gewesen.

Seit der zweiten Hälfte des Jahrhunderts ist schließlich auch die Forderung der Reichsstände lauter geworden, die dann dem jungen Ludwig XIV. von Malesherbes, dem damaligen Präsidenten der Chambres des Aides und späteren Mitarbeiter Turgot's, offiziell überbracht wurde[9].

Alle diese Forderungen sind aus monarchisch gesinnten Kreisen hervorgegangen und haben in der öffentlichen Meinung das immer reger werdende Verlangen einer positiven Anteilnahme des Volkes an der Regierung erzeugt,

---

[6] Vgl. L. de Loménie, a. a. O., pp. 3—5, 116, 351 et suiv; W. Oncken, Das Zeitalter Friedrich des Großen, Bd. I, 18 ff.; H. Ripert, a. a. O., p. 68; de Luçay, Les assemblées provinciales sous Louis XVI, 2-ième éd. 1871, ch. VI.

[7] Vgl. Loménie, a. a. O., p. 125; Rocquain, L'esprit révolutionnaire avant la révolution, p. 285.

[8] Besonders seine Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France.

[9] A. Wahl. Zur Vorgeschichte der französischen Revolution, 1905, Bd. I, p. 255.

nicht zum wenigsten unter Berufung auf die Verhältnisse im alten Frankreich. In diese Bewegung ist nun auch der Physiokratismus hineingezogen worden.

Schon die physiokratischen Pläne Mirabeau's sind später in die von ihm gemeinschaftlich mit Quesnay geschriebene „Théorie de l'impôt", allerdings in physiokratischer Modifizierung, aufgenommen worden. Freilich sind die Ständeversammlungen, wie sie Mirabeau in den fünfziger Jahren verlangt hatte, und die nach den physiokratischen Prinzipien folgerichtig konstruierten „assemblées provinciales" Turgot's — zwei ganz verschiedene Dinge. Wichtig ist aber festzustellen, daß in der allgemeinen Frage nach der Anteilnahme des Volkes an der Regierung die treibenden Mächte der Zeit mit den konsequent aus dem Physiokratismus gezogenen Sätzen zusammenfallen [10].

Das eigentliche Dokument der jetzt von uns zu schildernden zweiten Periode in der politischen Entwicklung der Physiokraten, ist der berühmte Turgot-Dupont'sche Munizipalitätenentwurf, der von praktisch-politischer Bedeutung für die Zukunft auch außerhalb Frankreichs geworden ist [11]. Eine theoretische Rechtfertigung der in diesem Entwurf enthaltenen Gedanken in dem oben von uns angedeuteten, als Konsequenz aus den physiokratischen Ausgangspunkten sich ergebenden Sinne finden wir bei dem Freunde Turgot's, dem Parlamentsherrn von Orléans, Le-Trosne [12].

Dieser Physiokrat verteidigt schon ausdrücklich den Gedanken der aus den Grundeigentümern gebildeten „corps intermédiaires", die, ebenfalls ohne die Macht des Monarchen

[10] Auch der doktrinärste und am meisten verspottete Physiokrat Le-Mercier konnte dem Andrang der Zeit nicht widerstehen, und so hören wir ihn in den Nouvelles Ephémérides économiques vom Jahre 1775 — Heft X, pp. 114—124 — davon sprechen, daß die Legislative dem „corps politique" selbst gehöre, wenn auch die beste Regierungsform immer die monarchische bleibe.

[11] Darüber A. Wahl in den Annalen des Deutschen Reichs, 1903, Zur Geschichte von Turgot's Munizipalitätenentwurf, S. 876.

[12] Hauptsächlich im VI. Discours seines Werkes „De l'ordre social".

rechtlich einzuschränken, als Träger der öffentlichen Meinung die Garantien eines rechtmäßigen Staates bilden sollen. In einer derartigen Organisation der öffentlichen Meinung, sagt er, besteht eben die „constitution“ eines Staates, auf deren Notwendigkeit er im Anschluß an Turgot hinweist[13].

Le-Trosne geht nicht mehr, wie Le-Mercier, von dem Gedanken der Unfehlbarkeit des Monarchen aus; er setzt gerade das Gegenteil voraus und sieht das Gegengewicht gegen dessen Willkür nicht mehr ausschließlich in den Gerichten, sondern eben in den „corps intermédiaires“. Nur Tyrannen, meint er, versagen dem Volke „tout concours à la chose commune“; sie betrachten die Gewalt als ihr persönliches Eigentum: „ils n'ont garde de la communiquer à des corps permanents, encore moins de consulter la nation par des représentants et de l'intéresser à la chose commune“; sie verzichten auf den glorreichen Titel des ersten Bürgers im Staate.

Aber eine Nation, die ihren Wünschen und Bedürfnissen keinen Ausdruck geben kann, fährt er fort, ähnelt einem Menschen, dem man das Sprechen verbietet und dem nichts mehr als seine Arme übrig bleiben, um das zu bekunden und zu fordern, was er wünscht[14].

Doch wollen wir uns die Grundzüge des Munizipalitätenentwurfs näher vergegenwärtigen[15].

II.

Die einleitenden Ausführungen beginnen zuerst mit der Feststellung des Zwecks der vorgeschlagenen Reform. Dieser Zweck ist ein doppelter und ist durch die Mißstände im französischen Staate gegeben, die ebenfalls auf zwei Grundübel zurückgeführt werden können und zwar: erstens, auf die durch den Mangel an „öffentlichem Geist“ („esprit public“) bedingte ständische Zerrissenheit und

---

[13] Le-Trosne, pp. 260/1, 276—278.
[14] Ibidem, pp. 279—281.
[15] Turgot, Oeuvres, II, pp. 502—551.

Spaltung, die den Staat seiner Einheitlichkeit beraubt und eine vom Zentrum herrührende allgemeine Leitung vereitelt; zweitens, auf das Bestreben der Regierung vom Zentrum aus alle „détails" der Verwaltung zu bestimmen, ein Mißstand, der in seinen schlechten Wirkungen durch die Unkenntnis der Lage mangels eines „voeu public" noch verstärkt wird. Es muß nun zur Gesundung dieser Verhältnisse, besonders des zweiten der angeführten Mißstände, eine Selbstverwaltung geschaffen werden, die in den Händen der „magistrats naturels" (Mirabeau) sich befindet — „afin que la plupart des choses se fassent d'elles mêmes".

Es ist hier gleich zu bemerken, daß diese Worte im Munde Turgot's politisch keine Einschränkung der Prärogativen der Staatsgewalt bedeuten; denn sie beziehen sich nur auf das Gebiet der Herrschaft der „lois physiques" in den Steuersachen, welche im Zusammenhang mit den öffentlichen Arbeiten, die im Dienste der Landwirtschaft stehen, den eigentlichen Gegenstand der Lokalverwaltung ausmachen sollen, also auf solche Dinge, die der Willkür der Staatsgewalt so wie so entzogen sind, und über welche diese bei den Staatsuntertanen Auskunft suchen muß, um nach den „natürlichen Gesetzen" den Staat zu verwalten. Wie diese letzte Begründung deutlich zeigt, läuft die Rechtfertigung der Selbstverwaltung darauf hinaus, die Regierung im laufenden über die allgemeine Lage zu halten, denn um die Nation gut zu regieren „il faudrait connaître sa situation, ses besoins, ses facultés, et même dans un assez grand détail".

So gehen wir unmittelbar zum anderen Zwecke des Turgot'schen Planes über, zur Stärkung der Regierung, zur Hebung ihrer Macht mit Hilfe der durch die organisierte öffentliche Meinung geschaffenen Auskunftsinstanzen[16].

---

[16] Dupont hat über den Zweck der Reform in seiner Ausgabe der Werke Turgot's noch hinzugefügt: „donner au chef de la société une autorité d'autant plus grande, que n'étant, ne pouvant être que bienfaisante, il n'aurait jamais, ni motif, ni intérêt de la contester"; s. Turgot, Oeuvres, éd. Daire, II, p. 550.

Denn die Aufgabe der geplanten assemblées besteht nur darin, über die Zustände aufzuklären, und bei einem etwaigen Widerstand ihrerseits entscheidet der König eigenmächtig: „ces assemblées municipales, depuis la première jusqu'à la dernière, ne seraient que des assemblées municipales, et non point des Etats" — fügt dabei Turgot hinzu.

Diesen Grundsätzen gemäß soll auch eine Hierarchie der Selbstverwaltungskörper geschaffen werden. — Die niedrigste Einheit soll danach auf dem platten Lande die „assemblée de village", in den Städten die „municipalité" bilden. Aus den Deputierten, je einer von jeder assemblée, wird die municipalité der nächsten Stufe, in den „arrondissements" (élections, districts) zusammengesetzt. Aus diesen wieder kommen auf dieselbe Weise die „assemblées provinciales" zustande, und aus den letzteren schließlich die „grande municipalité", die „municipalité générale du royaume[17]". So soll eine Stufenleiter von Verwaltungskörpern nach dem Vorbilde administrativer Instanzen entstehen, wo jedes Mitglied nach den Instruktionen der Wähler vorzugehen hat. Es ist aber auch gestattet, die Deputierten einer höheren assemblée (in den Distrikten und Provinzen) nicht bloß aus den Mitgliedern der niederen zu wählen, um somit auch außerhalb stehenden befähigten Männern Zutritt zu geben.

Als Organe der „assemblées de village" und der Munizipalitäten in den Distrikten und Provinzen sind ein Präsident und ein Greffier angegeben, wobei in den größeren Städten dem Monarchen die Mitwirkung bei der Ernennung der „officiers municipaux" vorbehalten wird. Diese Organe bilden mit dem aus der betreffenden assemblée gewählten Deputierten einen beständigen Ausschuß, um die Korre-

---

[17] Turgot behält, wegen der noch bestehenden Verschiedenheit der Ständeverhältnisse, die Ständeunterschiede in seinem Entwurf bei; danach soll es dreierlei Gemeindeversammlungen geben: eine kleine nur für den dritten Stand, eine mittlere — für Entscheidungen in Steuersachen, die auch den Adel betreffen und eine große für Fälle, in denen alle Stände besteuert werden.

spondenz zu führen, — „compulser les registres et veiller à leur conservation".

Diäten erhalten die Deputierten nur für eine ganz kurze Zeit. Ihre Wahl soll jährlich erneuert werden. Die Sessionen der assemblées sind ebenfalls auf kurze Zeit berechnet.

Was die Zusammensetzung anbetrifft, so haben in rein physiokratischem Sinne nur diejenigen das aktive und passive Wahlrecht, denen „physiquement" die politische Vollberechtigung gebührt — also nur die Grundbesitzer. Damit aber die Versammlungen nicht zu groß werden, soll nur derjenige eine ganze Stimme erhalten, der ein Einkommen von 600 Livres aus dem Grundbesitz bezieht. Die kleineren Einkommen dürfen sich behufs Erlangung einer Stimme zusammentun und einen in der assemblée Stimmberechtigten aus ihrer Mitte wählen. In den Städten werden den Grundbesitzern die Hausbesitzer gleichgestellt, aber nur nach Maßgabe des Kapitalwertes des Bodens, auf dem das Haus gebaut ist, und zwar ist der Besitzer eines Grundstückes im Werte von 15000 Livres stimmberechtigt. Bezieher größerer Einkommen haben auch mehr Stimmen; es sind aber einige Maßnahmen gegen Majorisierung vorgesehen.

Die Befugnisse der assemblées beziehen sich:

1. auf die Steuerveranlagung: in den niedrigsten Stufen auf die Verteilung der aufzubringenden Steuern auf die Individuen, in den höheren — auf die untergeordneten Verwaltungseinheiten [18];

2. auf die öffentlichen Arbeiten und das kommunale Verkehrswesen;

3. auf die Armenpolizei;

4. auf die Beziehungen zu den gleichen und höheren Verwaltungseinheiten;

---

[18] Den assemblées ist es auch gestattet für kommunale Zwecke Geld aufzubringen; sie müssen aber darüber den höheren assemblées Rechenschaft ablegen.

5. auf die allmähliche Aufstellung eines Katasters (terrier général).

Von dem dritten Punkte ist bei den höheren assemblées nicht die Rede. Im Hinblick auf den zweiten Punkt haben die höheren „municipalités“ die von den unteren angenommenen und den ganzen Distrikt betreffenden Vorschläge zu prüfen und darüber zu entscheiden, sowie Reklamationen entgegenzunehmen und Beiträge bei etwaigen „grands accidents physiques“ oder größeren öffentlichen Arbeiten zu leisten. Schließlich ist die Aufgabe der „grande municipalité“, den vom König verlangten Steuersoll unter den Provinzen zu verteilen und über die von der Regierung vorgeschlagenen „travaux publics“ zu beraten und Beschlüsse zu fassen. Eintritt und Recht zur Teilnahme an den Debatten in der „municipalité du royaume“ haben auch die Minister des Königs.

Wenn wir nun die im Munizipalitätenentwurf niedergelegten Ideen unter einem Gesichtspunkt zusammenfassen wollen, so tritt uns hier hauptsächlich der Gedanke der Notwendigkeit einer starken Staatsgewalt vor Augen, die, ganz im physiokratischen Sinne, kraft ihrer Autorität die Gesellschaft aus dem „ordre de dépravation“ in den „ordre naturel“ hinüberzuführen berufen sein soll. Von diesem Gedanken war sowohl der Gründer der Physiokratie Quesnay, wie sein genialer Schüler und praktischer Befürworter der Doktrin, Turgot, beseelt; wir finden ihn also in den eben skizzierten Reformplänen wieder. Die Volksvertreter bekunden nur die Meinung des Volkes und klären die Regierung über den Zustand der Dinge auf; das Entscheiden und Handeln im Namen des Staates gehört aber nur der letzteren. Ist jetzt die Regierung ohnmächtig, weil sie die Verhältnisse im Lande nicht kennt, und weil sie in der „réunion des volontés“ keine genügende Stütze finden kann, so muß sie nun mit Hilfe der Volksvertreter als Organen der öffentlichen Meinung gestärkt werden, um die Macht in ihren Händen zu konzentrieren. Der „réunion des volontés“ soll durch die politische Erziehung der Bürger eine bestimmte

Richtung gegeben werden, um die Bürger an politischen Dingen zu interessieren und in ihnen das Bewußtsein der Wohltätigkeit einer aufgeklärten Regierung zu erwecken, damit sie diese in ihrem reformatorischen Vorhaben unterstützen. Zu diesem Zweck wird die Organisation der „instruction nationale“ vorgeschlagen, die unter der obersten Leitung eines „conseil“ sich befinden soll. Dazu soll auch die geplante Verwaltungsreform dienen, um bei den Bürgern das Bewußtsein einer Harmonie zwischen den privaten und öffentlichen Interessen zu schaffen, und aus ihnen die Staatsgewalt unterstützende, nicht dieser feindlich gesinnte Elemente zu bilden [19].

Wie wenig es Turgot daran lag, aus den Volksvertretern eine die Staatsgewalt einschränkende und etwa die gesetzgebende Gewalt handhabende Macht zu schaffen, möge auch das beweisen, daß er die zur Anteilnahme an der Regierung berufenen Bürger als bloße Teile einer großen Verwaltungsmaschine betrachtete; denn sie sollten sich nicht mit allgemeinen politischen Fragen beschäftigen, sondern nur für die enge Sphäre ihrer eigenen lokalen Bedürfnisse, die sie öffentlich zu vertreten haben, Sorge tragen, damit ihre partikularen Interessen ein Teil des allgemeinen Interesses werden, weil dieses nach der mechanistischen Auffassung nur die Summe jener darstellt: „Le premier principe de la municipalité pour les villes est le même que pour les campagnes. C'est que personne ne se mêle que de ce qui l'intéresse et de l'administration de sa propriété [20]“. Daher haben auch die vorgeschlagenen indirekten Wahlen nur den Sinn, daß die Deputierten in jeder assemblée bis zur „municipalité générale“ hinauf nicht das ganze Volk, sondern bloß jeder seine lokalen Interessen zu vertreten hat. Daher sind auch die Mandate wesent-

---

[19] Turgot, II, pp. 506–508, 549.
[20] Ibidem, p. 527.

lich imperativen Charakters[21]. Die ganze Vertretung war also nur als eine Interessenvertretung geplant.

So ist der Physiokratismus im Munizipalitätenentwurf sich selbst treu geblieben: die zentrale Gewalt teilt nicht mit dem Volke ihre Befugnisse; die Volksvertreter sind bloße Organe der Selbstverwaltung, die ihrerseits die zentrale Gewalt noch stärken sollen.

Und doch enthält der Turgot'sche Plan ein gutes Stück revolutionärer Gedanken, und das war im letzten Grunde, sowohl der Gedanke der Berufung der Volksvertreter zur Anteilnahme an der Regierung, als ganz besonders die Art, in der das geschehen sollte. Mag auch der König ein Jahrzehnt später sich gezwungen gesehen haben, vieles aus dem Plane Turgot's zu verwirklichen, so mußte in der Mitte der siebziger Jahre dieser Plan noch als ganz unannehmbar erscheinen[22]. Und gerade der Mangel näherer Bestimmungen über die neu zu schaffenden Institutionen und über ihre Beziehungen zu den bestehenden Staatseinrichtungen, sowie die ganze Art des Vortrags in der berühmten Denkschrift heben deutlich hervor, daß es dem Verfasser nicht auf eine bloße Reform der Verwaltung, sondern auf eine, wenn auch nur allmählich durchgeführte Umwälzung der Staatsverfassung im demokratischen Sinne

---

[21] Sehr deutlich spricht sich für imperative Mandate und gegen das englische System Dupont aus, s. Briefwechsel des Markgrafen Karl Friedrich, II, S. 226, 229/30.

[22] Ob Ludwig XVI. den Munizipalitätenentwurf je gelesen hat, ist noch nicht entschieden; zurzeit bleibt nur mit Dupont anzunehmen, daß das nicht der Fall war. Die ganze Frage ist wegen der von Soulavie (Mémoires historiques et politiques du règne de Louis XVI, t. III) mitgeteilten Randbemerkungen des Königs zur Denkschrift aufgeworfen worden. Die Brüder Oncken haben trotz des von Soulavie angegebenen Datums (das Jahr 1788) angenommen, daß Ludwig XVI. die Denkschrift schon in den 70-er Jahren gelesen hat und deswegen gegen Turgot verstimmt wurde, was zur Demission des Ministers führte. A. Wahl hat dagegen zu beweisen versucht (in den Annalen des Deutschen Reichs, 1903), daß der König die Denkschrift erst in einer Ausgabe des Grafen Mirabeau vom Jahre 1787 gelesen und darauf seine Anmerkungen gemacht hat. Neuerdings wird aber in der Historischen Zeitschrift (Bd. 93, Glogau, Turgot's Sturz) ausgeführt, daß die Randbemerkungen überhaupt eine Fälschung sind.

ankam. Denn bestand auch die Absicht, die zentrale Staatsgewalt durch die Reform zu stärken, so wurde dennoch dem absoluten Monarchen als solchen durch die Vorschläge ein starker Schlag versetzt[23]. Bleibt also der Munizipalitätenentwurf von dem ursprünglich physiokratischen Gedanken durchdrungen, daß eine starke, politisch alles beherrschende Staatsgewalt notwendig ist, so tritt jetzt noch ein zweiter Gedanke hervor, der zwar ebenfalls in der physiokratischen Lehre begründet ist, aber erst in der zweiten Periode ihrer Entwicklung zu entscheidender Bedeutung gelangt: der Gedanke von der Notwendigkeit, Volksvertreter zur Anteilnahme an der Regierung zu berufen. Die vom aufgeklärten Absolutismus ererbte Idee einer starken Staatsgewalt wird hierdurch demokratisiert. Eine sehr bezeichnende Erscheinung zur Charakteristik der politischen Geschichte Frankreichs, wie sie sich auch nach der Revolution entwickelt hat!

Betrachten wir aber den Munizipalitätenentwurf als Ganzes, so bleibt doch in uns das Gefühl zurück, daß die beiden in ihm enthaltenen Hauptgedanken in Wirklichkeit zu einer inneren Einheit sich doch nicht zusammengeschlossen haben. Das, was wir uns jetzt dank unserer größeren politischen

---

[23] Einen ganz anderen Charakter trägt der dem Turgot'schen Plane nachgebildete Versuch Le-Trosne's — De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt, t. I, livre V —, wenn auch bei diesem den neu zu schaffenden Institutionen weitgehende Befugnisse einer ausführenden und hauptsächlich kontrollierenden Gewalt gewährt sind. Denn tritt in Turgot's Entwurf, dank den knappen und unbestimmten Ausführungen über die Aufgaben der assemblées und ihre Einfügung in die bestehende Verwaltungsmaschine, hauptsächlich der Gedanke der Notwendigkeit einer Organisation des „voeu public“ hervor, so zielen Le-Trosne's Pläne ausgesprochen auf eine bloße Reform der Verwaltung, man könnte sagen — auf die Schaffung eines aus Volkswahlen hervorgehenden Beamtenstandes hin. Diesen Charakter verleiht dem Plane Le-Trosne's neben einer schärferen Betonung des „bon plaisir du roi“ und einer sehr undemokratischen Einengung des Kreises der passiv Wahlberechtigten in den höheren Verwaltungseinheiten (durch einen immer steigenden Zensus) hauptsächlich der Umstand, daß er den Schwerpunkt der ganzen Reform von den Provinzial- und Distriktsversammlungen auf die aus lebenslänglich gewählten Mitgliedern bestehenden „conseils“ überträgt, denen fast die ganze Verwaltung zugeteilt werden soll.

Erfahrung leicht denken können: eine starke Regierungsgewalt einerseits und eine weitgehende Liberalität in bezug auf die politische Betätigung der Staatsuntertanen andererseits, — dafür mangelte es dem 18. Jahrhundert an Verständnis. Versuche einer ähnlichen Vereinigung mußten in praxi zu Kollisionen führen, und auch im Geiste der sie vertretenden Politiker konnte sie sich nicht zu einer wahren Einheit gestalten. Denn die „starke Regierung“ trug in jenen Tagen noch den Abglanz und lebte noch zu sehr von den Traditionen der absoluten Monarchie, — und was man sich dabei vom „freien Individuum“ dachte, das trifft nicht ganz mit der modernen Idee der politischen Freiheit zusammen, wie wir es schon früher erörtert haben. Gerade in bezug auf diesen letzten Punkt war das 18. Jahrhundert noch politisch unreif genug, um den Gedanken einer freien eigenmächtigen Persönlichkeit, die zu gleicher Zeit politisch gebunden ist, vertreten zu können: denn für dieses so stark politisierende Zeitalter blieb die Freiheitsidee im letzten Grunde vielleicht doch eine außerpolitische, und die Bedeutung der Freiheit vom Staate konnte daher wegen Mangel an politischer Erfahrung, in ihrer ganzen Tragweite noch gar nicht gewürdigt werden[24]. Sobald aber das Bestreben wach wurde die Freiheit nicht nur in der Idee zu vertreten, sondern sie auch zu verwirklichen — mag es auch anfänglich nur in der Form der ökonomischen Freiheit mit allen daraus sich ergebenden Konsequenzen geschehen sein —, so mußte die anfänglich einheitliche Auffassung des 18. Jahrhunderts sich zersetzen.

---

[24] Wenn Locke als der erste Theoretiker des modernen Liberalismus betrachtet wird, so geschieht das mit Recht nur aus dem Grunde, weil er ein Interpret von politischen Verhältnissen in seinem Lande war, die sich historisch ganz anders entwickelt haben als auf dem Kontinente, und weil er den Liberalismus nach einer glücklich durchgeführten Revolution zu vertreten hatte. Mag auch die naturrechtliche Begründung der Freiheit bei den kontinentalen Schriftstellern keine andere gewesen sein, als bei Locke, so mangelte ihnen dennoch jener Sinn für die politische Freiheit, die der Engländer schon besaß: erst während und nach der großen Revolution ist auch auf dem Kontinent in diesen Vorstellungen ein Umschwung eingetreten.

Daher fehlt auch dem Munizipalitätenentwurf die innere, organische Vereinigung zwischen den beiden in ihm enthaltenen Gedanken — dem einer starken Regierungsgewalt und demjenigen der politischen Freiheit im Sinne einer Abschüttelung der gouvernementalen Bevormundung. So ist Turgot, im Herzen der glühendste Befürworter der Freiheit im weitesten Sinne des Wortes, zu gleicher Zeit ein ausgesprochener Vertreter einer im Namen des Volksglücks absolutistisch regierenden Staatsgewalt gewesen[25]. Beim näheren Zusehen werden wir hier wieder die Folgen jener Kollision zwischen der alten Staatsidee und den nach Verwirklichung ringenden freiheitlichen Bestrebungen erkennen, die wir schon einmal festzustellen hatten, als wir bei den Physiokraten die Frage nach dem Verhältnis zwischen Staat und Individuum anders beantwortet vorgefunden haben, als diejenige nach dem Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft.

III.

Es ist in der Literatur darauf hingewiesen worden, daß es auch Quesnay und sogar Mirabeau hauptsächlich nur auf eine starke Regierungsgewalt ankam, und daß ihnen an der monarchischen Form wenig lag[26]. Wenn diese Annahme vom Standpunkte der naturrechtlichen Grundlagen des Physiokratismus sich auch rechtfertigen läßt, so muß doch dem gegenüber entschieden hervorgehoben werden, daß alle Physiokraten monarchisch gesinnt waren; was Quesnay und Mirabeau anbetrifft, jeder verschieden, nach der Art seines Temperaments und seiner sozialen Stellung.

Die rein politische Abschwächung des monarchischen Gedankens ist aber nur bei Turgot zu konstatieren, wenn

---

[25] Vgl. über Turgot Tocqueville's Bemerkungen, Oeuvres, VIII, pp. 152—168.

[26] Kellner, Studien zur Geschichte der Physiokratie, Quesnay, S. 60; H. Ripert, a. a. O., p. 395.

auch er in seiner Jugend ähnlicher Gesinnung, wie die übrigen Physiokraten gewesen sein mag[27]. Wegen der späteren Wandlung dieser Gesinnung nimmt er aber innerhalb der Physiokratie eine besondere Stellung ein, die ihn schließlich über die Grenzen des eigentlichen Physiokratismus hinausführt.

Daß Turgot für Frankreich unter den bestehenden Verhältnissen einen glücklichen Ausweg nur von der Stärkung des Königtums erwartet hat, dürfte wohl keinem Zweifel unterliegen. Eine prinzipielle, allgemeine Rechtfertigung der Monarchie werden wir aber bei ihm dennoch vergebens suchen. Dagegen weisen manche seiner Äußerungen auf die Anerkennung der Idee einer Volksregierung hin.

So ist vor allem das Interesse und das Wohlwollen hervorzuheben, das er für die neuentstehenden amerikanischen Demokratien zeigte, wenn er auch die Rezeption der englischen Verfassung, die ihm, wie allen Physiokraten eine „constitution orageuse" war, getadelt hat. In seinem Briefe an Price vom Jahre 1778 lernen wir Turgot als ausgesprochenen Anhänger der freien Demokratien kennen. Er fühlt, daß diese seine Anschauungen mit denen, die er als Minister für Frankreich vertreten hat, nicht harmonieren und bittet deshalb seinen englischen Freund den Inhalt des Briefes nicht bekannt zu geben[28]. In einem anderen Briefe, an Dupont, hat er noch schärfer seiner Anschauung Ausdruck gegeben, indem er gelegentlich sagt: „je ne suis pas économiste, parce que je ne veux pas un roi"[29].

Aber noch wichtiger erscheint uns zur Charakterisierung der politischen Überzeugungen Turgot's die Tatsache der Einführung einer „municipalité générale du royaume" in seinen Reformplan. Darin kommt das verhüllte Verlangen eines Mannes zum Ausdruck, der sich für die neuen

---

[27] Vgl. Mémoires de Mme. du Hausset, p. 163 (enthält einen Auszug aus einer Rede Turgot's).
[28] Turgot, II, pp. 805—811.
[29] Mitgeteilt von L. de Loménie, a. a. O. p. 416.

amerikanischen Demokratien zu begeistern wußte, — das Verlangen, durch die Konzentrierung der Volksinteressen in einer aus Wahlen hervorgegangenen Institution, auch in seinem Vaterlande die künftige Volksregierung vorzubereiten. Das war ein neuer, wahrhaft revolutionärer Gedanke.

Denn die Publizisten, die in dem öffentlichen Bewußtsein die Erinnerung an die alten Provinzialstände erweckten und durch deren Umgestaltung in Provinzialversammlungen der alten Monarchie neues „republikanisches" Blut[30] zuführen wollten, wie Mirabeau und d'Argenson, haben sich deutlich gegen alles ausgesprochen, was an eine derartige „municipalité générale" erinnern könnte, weil sie nicht ohne Grund fürchteten, daß eben dadurch die monarchische Gewalt beeinträchtigt werden müßte[31]; Turgot dagegen, wie wir sehen, hat die Einführung einer „municipalité générale" direkt befürwortet.

Wenn er auch vieles für seinen Plan, wie Adalbert Wahl nachzuweisen gesucht hat, d'Argenson entlehnt hat[32], so war doch der Gedanke einer zentralen Munizi-

---

[30] Die Ausdrücke — republikanisch, Republik, Demokratie und dergleichen wurden im Sinne von Selbstverwaltung gebraucht. So spricht d'Argenson, a. a. O., p. 123, von einer „véritable démocratie au milieu de la monarchie". Und Mirabeau schreibt in einem Briefe an Longo vom 5. Sept. 1775 (in den schon zitierten Memoiren): „Il est impossible que la république gouverne jamais bien . . . . . mais elle consulte très bien pour un chef absolu".

[31] D'Argenson, a. a. O. pp. 24/5; Mirabeau, Lettres sur la législation, im Briefe vom 29. Nov. 1767.

[32] A. Wahl in den Annalen des Deutschen Reichs, S. 870/1. — Daß der d'Argenson'sche Plan in seiner ersten Fassung (nach der Niederschrift vom Jahre 1737 und nach der gedruckten Auflage vom Jahre 1767) von besonderer Bedeutung für Turgot's Denkschrift war, ist nicht anzunehmen; denn was d'Argenson hier vorschlägt, sind keine Gemeindeversammlungen, sondern nur ein neuer Modus der Besetzung der Gemeindeämter durch Mitwirkung der Gemeindemitglieder, die Kandidaten zu wählen haben, aus deren Mitte der Königliche Beamte nach eigenem Ermessen die Ernennung vollzieht; vgl. d'Argenson's Plan a. a. O., p. 176 et suiv., passim, besonders Art. 1, 37 und 39. — Anders scheint es mit der zweiten Auflage bestellt zu sein (uns liegt die vom Jahre 1787 vor). Hier haben wir es schon mit dem Gedanken der eigentlichen assemblées zu tun. Hauptsächlich kommt es dem Verfasser auf eine stufenartig durchgeführte

palität ein völlig selbständiger. Mirabeau, der im Jahre 1787 die Einführung der „assemblées provinciales“ begrüßt und sich sogar als ihren geistigen Vater bezeichnet hat, ist in den siebziger Jahren Turgot gegenüber feindlich aufgetreten, weil er ihm zu republikanisch war[33]. Dieser Republikanismus Turgot's, der in verhüllter Form in dem Vorschlag einer „municipalité générale“ zum Ausdruck kommt, war in den eingeweihten gesellschaftlichen Kreisen wohl bekannt, und der königstreue Mirabeau hat sich nicht ohne Grund gegen diese „republikanischen“ Tendenzen gesträubt[34].

Es ist daher anzunehmen, daß Turgot trotz seiner Versicherungen über die Untastbarkeit der monarchischen Gewalt, wie er es auch in einer offiziellen Denkschrift nicht anders tun konnte, bei seinem Verlangen nach einer starken Regierung den Monarchen dennoch allmählich einschränken wollte, um den Boden für eine Staatsform zu schaffen, die ihm vielleicht auch prinzipiell als die beste erschien — und diese konnte die unbeschränkte monarchische nicht sein[35].

---

und mit entsprechenden gewählten Beamten versehene Dezentralisation an. Über den Modus der Beamtenwahl, der ja den Schwerpunkt der ersten Auflage bildet, finden wir in der zweiten nichts mehr. Die assemblées sollen aus Beamten, Vertretern des Großgrundbesitzes und wenigen Vertretern der Bürgerschaft zusammengesetzt werden. Die administrativen Funktionen sind den Beamten zugedacht. Die assemblées sind nur Steuerveranlagungskommissionen, die in bestimmten Fällen selbstständige Vorschläge machen und die motivierten, die Provinz betreffenden Reformvorschläge der Regierung anhören können. — Im allgemeinen unterscheiden sich die Pläne d'Argenson's von denjenigen Mirabeau's dadurch, daß sie „moderner“ und durch Rezeptionen aus der holländischen Verfassung, die für viele freie Geister jener Tage mustergültig war, befruchtet sind. Was die Beziehung der d'Argenson'schen Pläne zu denjenigen Turgot's betrifft, so ist eine Beeinflussung hier keinesfalls zu leugnen, wenn auch bemerkt werden muß, daß den ersteren der demokratische Zug und der umwälzende Geist des Munizipalitätenentwurfs fehlt.

[33] Vgl. L. de Loménie, pp. 130, 412/3.

[34] So schreibt Turgot an Hume über Rousseau's Contrat social: „A la vérité, ce livre se réduit à la distinction précise du souverain et du gouvernement; mais cette distinction présente une vérité bien lumineuse, et qui me paraît fixer à jamais les idées sur l'inaliénabilité de la souveraineté du peuple dans quelque gouvernement que ce soit.“ S. Letters of eminent persons addressed to D. Hume, p. 152.

[35] A. Wahl, der besonders stark die monarchischen und zentralisti-

Von diesem Standpunkt aus stellt sich auch Condorcet's Darstellung der politischen Ansichten Turgot's, die man gewöhnlich mehr als den Ausdruck der persönlichen Gesinnung des Autors auffaßt, in ganz anderem Lichte dar. Die oben angeführten, nicht von Condorcet herrührenden Argumente berechtigen also vielleicht zur Annahme, daß Turgot's prinzipielle politische Ansichten, auf die es uns ja hier hauptsächlich ankommt, und über die er, der praktische Politiker, der sich den Verhältnissen doch anzupassen wußte, fast gar nicht oder nur gelegentlich sehr knapp sich geäußert hat, — daß diese seine Ansichten vom Verfasser der „Vie de Turgot", seinem intimsten Freunde, treu wiedergegeben worden sind[36]. Und das um so mehr, als zu Beginn der achtziger Jahre,

---

schen Tendenzen Turgot's im Munizipalitätenentwurf betont, weist im Gegensatz dazu auf Mirabeau hin, der für seine Etats provinciaux das Steuerbewilligungsrecht verlangte, was nach Turgot's Plan nicht der Fall sein sollte. Dennoch ist es u. E. Mirabeau, der in den alten Vorstellungen einer unbeschränkten Monarchie sich bewegt, nicht Turgot.

Wenn Mirabeau auch ausdrücklich vom „consentement du peuple" spricht (Théorie de l'impôt, pp. 157/8), so will er damit nur auf die objektiv von den „natürlichen" Gesetzen der Besteuerung gegebenen Grenzen der Königsgewalt hinweisen, aber keine Rechtsansprüche des Volkes gegen diese begründen, was gegen alle Gesetze „der Menschheit und des Staats" (ibidem, pp. 173/4) wäre: „Quand je parle ici de droit vis-à-vis mon Souverain Maître, il ne s'agit pas de droit juridique, de droit légal, mais de droit de paternité, de droit qui n'implique pas contradiction avec l'essence même de la Souveraineté" (ibidem, p. 443). — Daß Turgot's verhüllte Absichten andere waren, haben wir schon im Text zu zeigen versucht, aber eine leise Andeutung finden wir in bezug auf das Besteuerungsrecht auch im Munizipalitätenentwurf: da heißt es nämlich (Turgot, II, p. 548), daß, wenn der jetzige Plan gelingen sollte, auch das möglich sein wird „qui a paru chimérique jusqu' à présent", und zwar „que le revenu public ordinaire, étant une portion déterminée des revenus particuliers, s'accrût avec eux par les soins d'une bonne administration, ou diminuât avec eux si le royaume devenait mal gouverné". Zur Ausführung der hier gemeinten rein physiokratischen Forderung wird es natürlich nicht mehr genügen, wenn die Regierung „ferait déclarer par son ministre des finances, les sommes dont celle avait besoin", wie es nach den vorläufigen Vorschlägen des Entwurfes sein soll. Vgl. auch P. Foncin, Essay sur le ministère de Turgot, Paris, 1877, über Turgot's politische Ansichten, p. 551.

[36] Condorcet, Vie de Turgot (Oeuvres, V), pp. 120 et suiv.; vgl. über Turgot und Condorcet die Bemerkungen St. Beuve's, Causeries de lundi, 3-ième éd., t. III, pp. 340—344.

wo das Buch geschrieben wurde, ihr Autor noch nicht extrem republikanisch gesinnt war, als die im Buche enthaltenen Gedanken von einem sehr mäßigen Geiste getragen sind, als es noch ein starkes Gepräge des Physiokratismus sogar in politischer Hinsicht zum Vorschein kommen läßt, und als es schließlich in bezug auf Frankreich ausgesprochen königstreu ist[37].

Ist nun also anzunehmen, daß Turgot mit seinen endgültigen politischen Überzeugungen aus dem Rahmen der Physiokratie heraustritt, so kann doch andererseits nicht stark genug betont werden, daß seine Anschauungen eine Weiterentwicklung der Ausgangspunkte des Physiokratismus waren, eine Weiterentwicklung, die aus ihrer ursprünglichen Quelle die wichtigsten Elemente beibehalten hat, und zwar: die Forderung einer starken, die Gesellschaft zum „ordre naturel" führenden Staatsgewalt, die Abneigung gegen die englische konstitutionelle Kompromißform unter dem Zeichen eines unbiegsamen naturrechtlichen Rationalismus, die Hervorhebung der politischen Bedeutung einer aufgeklärten öffentlichen Meinung und die Beschränkung der politischen Rechte auf die Eigentümer (Grundbesitzer). —

Finden wir nun, daß die Sonderstellung Turgot's darin besteht, daß seine politischen Ansichten über diejenigen der anderen Physiokraten hinausgreifen, so können wir noch die Frage aufwerfen, ob ein anderer aus dem Chorus der Ökonomisten, der Marquis Mirabeau, politisch auch wirklich bis zu jenen von Quesnay und Turgot vertretenen Ansichten emporgewachsen ist, wonach vor allen Dingen eine starke zentrale Gewalt notwendig ist. Zweifel über den „Ami des hommes" könnten wegen seiner in der Jugend gehegten separatistischen Hoffnungen und seiner in den ersten Schriften (im „Mémoire sur les états provinciaux" und im „Ami des hommes") auch noch später zum Vor-

[37] Vgl. L. Cahen, a. a. O., erster Teil, über die politischen Ansichten Condorcet's vor 1789.

schein kommenden Bekämpfung einer allzu zentralisierenden und nivellierenden Staatsgewalt bestehen. Es ließen sich vielleicht auch in der Verteidigung der „Etats provinciaux" Nachklänge dieser Stimmung vernehmen. Etwas Positives dafür oder dagegen läßt sich aber doch aus seinen schwulstigen Schriften nicht anführen. Das überall durchbrechende Temperament macht es unmöglich, die politischen Anschauungen Mirabeau's in klaren Umrissen zu kennzeichnen. Die beste Charakteristik bleibt daher auch hier das Wort Tocqueville's: „un esprit féodal envahi des idées démocratiques" [38]. Dennoch kann man sich dem Eindrucke nicht entziehen, daß die extreme Propagierung des Laissez faire-Prinzips bei Mirabeau eine innere Genugtuung zum Vorschein kommen läßt über die Möglichkeit, auf Grund der „neuen Wissenschaft" alten Gedanken nachgehen zu können und der zentralen Staatsgewalt womöglich viel zu entreißen. Was uns aber trotzdem berechtigt, ohne Rücksicht auf die persönliche Stimmung Mirabeau's, ihn auch politisch unter die Physiokraten einzureihen, ist einerseits die konsequente Verteidigung der Monarchie, die oft die Form der rücksichtslosen Übergewalt des Staates über das Individuum, das diesem gegenüber keine Rechtsansprüche hat, annimmt — und andererseits die durch Unabhängigkeitsreminiszenzen gestärkte Forderung eines „compte ouvert" zwischen Volk und König, die den demokratischen Einschlag der feudalen Gesinnung dieses jedenfalls ungewöhnlichen Mannes bildet.

Fassen wir alles bisher Gesagte zusammen, so ergibt sich uns als Schlußfolgerung vor allen Dingen, daß die Physiokratie kein stabiles politisches System ausgebildet hat: nicht wegen der Verschiedenheit der Gesinnung

[38] Tocqueville, Oeuvres, VIII, p. 150.

einzelner Physiokraten, sondern wegen der Wandlungen, die sie im Laufe ihrer Blütezeit mit der rasch dahinflutenden revolutionären geistigen Bewegung durchgemacht hat. Stabil war sie nur bei ihrem ersten Auftreten; hier hat sie sich aber auf rein naturrechtliche Sätze beschränkt, die eine faßbare politische Gestalt erst mit der allmählichen Radikalisierung angenommen hat.

Doch ist der feste Kern, den der Physiokratismus von Anfang an bis zu den ihn überragenden Anschauungen Turgot's behält, die Forderung einer starken Staatsgewalt unter dem Zeichen eines sehr ideal aufgefaßten Staatszwecks mit zweifellosen, anfänglich verhüllten, aber allmählich sich offenbarenden demokratischen Tendenzen.

Achtes Kapitel.

Überblicken wir die Gesamtheit der sozialen und politischen Ideen der Physiokraten, um über ihre Bedeutung ein historisches Urteil zu gewinnen, so wird sich die Notwendigkeit ergeben hierbei zweierlei zu unterscheiden. — Es wird das Urteil über die Bedeutung der Physiokraten für die Wissenschaft von der Gesellschaft und der Stellung des Menschen in ihr von einer anderen Frage geschieden werden müssen — und zwar: von der Frage nach ihrer Stellung zu den politischen Strömungen ihrer Tage und nach ihrem Zusammenhang mit den späteren großen politischen Ereignissen. Die Beantwortung der ersten dieser Fragen steht in enger Verbindung mit den Erörterungen über die Grundlagen des Physiokratismus.

Wir haben in den ersten Kapiteln zu beweisen versucht, daß die vermittelnde Stellung, die Quesnay in seinen philosophischen Grundlagen zwischen Malebranche und Locke einnimmt, und die im wesentlichen auch Turgot kennzeichnet, ihren Stempel der ganzen physiokratischen Doktrin aufdrückt. Wir wollen nun einiges aus dem schon Behandelten rekapitulieren.

Fern von der alten kartesischen Metaphysik, hat sich der Physiokratismus, wie wir gesehen haben, die englische empiristische Philosophie zu eigen gemacht, ist aber bis zu den Konsequenzen des Condillacismus nicht gelangt; er hat diesen im Gegenteil sogar bekämpft. Daher steht er auch dem Geiste der Enzyklopädisten feindlich gegenüber. Er hat in der Enzyklopädie die materialistische Zuspitzung, den

Atheismus und die egoistische Moral bekämpft. Mag auch das, was er dem entgegengestellt hat, nicht völlig klar gewesen sein, jedenfalls ist ein innerer Protest festzustellen, ein Protest, der nur durch die philosophische Schulung im kartesischen Geiste zu erklären ist, durch die unaustilgbare Wirkung, die dieser Geist, angesichts der Einseitigkeiten des englischen Empirismus und seiner materialistisch gefärbten Moral- und Sozialphilosophie, auch auf kritisch gestimmte Denker, wie es Quesnay und Turgot waren, ausgeübt hat. Besonders deutlich ist dieser Zusammenhang mit der älteren Weltanschauung in Quesnay's philosophischen Schriften zu erkennen. Im allgemeinen läßt sich aber das Charakteristische in der philosophischen Position der Physiokratie nur mehr negativ, mehr als Gegensatz zur Enzyklopädie, als positiv kennzeichnen. Man könnte daher auf den ganzen Physiokratismus ein Wort anwenden, das Turgot in einem Briefe an Dupont — im Zusammenhang mit einem schon erwähnten ähnlich klingenden Satze[1] — auf sich bezogen hat; „Je ne suis pas encyclopédiste, parce que je crois à Dieu". In diesen Worten lag für jene Zeit ein ganzes Programm.

Bei der Darstellung der Grundlagen der physiokratischen Sozialphilosophie haben wir dann zu zeigen versucht, wie diese ihre Stellungnahme deutlich in dem Bemühen zum Ausdruck kommt in menschlichen Dingen das notwendig sich Vollziehende und vom Willen Unabhängige mit der freien vernünftigen Tat zu vereinigen. So konnten die Physiokraten von der Naturnotwendigkeit der Gesellschaft einerseits und von der freien vernünftigen Regulierung des sozialen Lebens andererseits sprechen; so haben sie den Begriff der sozialen „loi physique" aufgestellt, die weder mit dem reinen Naturgesetz noch mit dem Begriff der Norm im Sinne eines naturrechtlichen Gesetzes völlig zusammenfällt; so haben sie die „idée absolue" des Rechts

[1] Kapitel VII dieser Schrift, Anmerkung 29.

von der „idée relative“ unterschieden, und schließlich in der Methode Beobachtung und Tatsachen verlangt, und doch hervorgehoben, daß man in den „sciences sociales et politiques“ nicht von einzelnen Tatsachen, wie in den Naturwissenschaften, sondern von allgemeinen Prinzipien auszugehen hat. Mag auch der Versuch, diese beiden verschiedenen Elemente zu vereinigen, dem Physiokratismus nicht gelungen sein, mögen sie sich einmal völlig nach der einen, das andere Mal gänzlich nach der anderen Seite geneigt haben, er bleibt als solcher in seiner ganzen Eigenart doch bestehen.

In den späteren Lehren hat das naturwissenschaftliche Prinzip in der Gesellschaftswissenschaft den Sieg davongetragen, und die Gesetze der Gesellschaft sind zu Gesetzen im naturwissenschaftlichen Sinne erhoben worden: dem Physiokratismus war diese Einseitigkeit fremd, wenn er auch den formellen Begriff des Gesetzes beibehalten hat, weil er an die Möglichkeit glaubte, eine soziale Maschine, wie irgend einen anderen Mechanismus, aufbauen zu können. Jedoch soll nicht behauptet werden, daß dieses Vermeiden einer einseitig naturwissenschaftlichen Auffassung und der Versuch, diese mit einer entgegengesetzten Anschauung zu vereinigen, aus kritischer Weitsichtigkeit und Überlegenheit geschehen ist. Die Eigentümlichkeiten der Physiokratie sind vielmehr aus ihrer oben geschilderten Stellung zu den Philosophemen ihrer Zeit zu erklären. Es war kein Vorsprung in ihren Lehren vor dem, was nach ihnen kam, sondern vielmehr eine Rückständigkeit in bezug auf diejenige Stellungnahme in der Gesellschaftswissenschaft, die schon damals die Oberhand zu gewinnen begann. Daher konnte in dieser Hinsicht ihr Versuch auf die späteren Lehren keinen Einfluß ausüben, weil man gerade in seiner eben aufgedeckten Besonderheit eine unersprießliche Verquickung der zur Wissenschaft werdenden Nationalökonomie mit dem alten Naturrecht zu sehen glaubte. In der rein naturwissenschaftlichen Richtung sind aber die Physiokraten

von den späteren völlig verdrängt und in den Hintergrund geschoben worden. — So stellt sich uns der Physiokratismus, vom Standpunkte der Geschichte der sozialen Theorien betrachtet, als eine bloße Illustration der nach beiden Seiten hin wirkenden Periode des Übergangs von der alten wissenschaftlichen Auffassung zur neuen.

Was aber, u. E., im Physiokratismus von Bedeutung geworden ist, ist die Art der evolutionistischen Auffassung der Gesellschaft, die man ihm dem ersten Anblick nach gar nicht zutrauen möchte. Wir haben wohl gesehen, daß zuerst von Turgot in einer Jugendschrift der Gedanke von den drei Stadien der Entwicklung der Gesellschaft ausgesprochen worden ist. Diesen Gedanken haben aber nachher alle Physiokraten aufgenommen, ihn zum Gemeingut ihrer Lehre gemacht und in ihren zahlreichen Schriften popularisiert. Mag diese Auffassung auch aus einer abseits liegenden Quelle herstammen, sie hat aber vollständig in die grundlegenden Anschauungen der Physiokraten von der Gesellschaft und dem Rechte als natürlichen, sich entwickelnden Erscheinungen hineingepaßt. Damit hat der Physiokratismus zweifellos jener Auffassung den Weg gebahnt, die dann durch Condorcet's Esquisse d'un tableau historique auf die spätere Gesellschaftslehre bis Comte hinaus eingewirkt hat. Aus den positivistischen Elementen der physiokratischen Lehre von der Gesellschaft ist dieser Punkt, u. E., der einzige, der von historisch weiterwirkender Bedeutsamkeit geworden ist.

Völlig fremd war dagegen dem Physiokratismus dieser evolutionistische Gedanke bei der Beurteilung der politischen Gebilde seiner Zeit und der Aufstellung seiner reformatorischen Pläne. — Nicht durch den Grad des historisch bedingten menschlichen Könnens im gegebenen Zeitpunkt der Geschichte, sondern durch das bloße Wissen, durch die unsere Vernunft erhellende Erkenntnis des sozialen Ideals soll nicht nur die Gegenwart beurteilt, sondern auch das Handeln bestimmt werden. Es war jenes verhängnis-

volle, utopische Vermengen von Können und Wissen, das dem so klugen, geistreichen und skeptischen 18. Jahrhundert den Stempel einer kindlich-naiven Weltfremdheit aufdrückt.

Wir haben aber gesehen, daß, sobald der Physiokratismus in die praktische Politik eingetreten ist, die Verhältnisse ihn mit sich gerissen haben. Er mußte mit seinem Ideal, dem souveränen Vernunftprinzip, den treibenden historischen Mächten dienen, und sich zu einer immer radikaler werdenden politischen Doktrin umbilden. Es ist eine interessante Erscheinung, daß der auf der Geschichte beruhende spätere Legitimismus, mit dem man die physiokratische Politik in Zusammenhang bringen wollte, trotz der Geschichte, in deren Schoße er geboren, unbeweglich stehen blieb, während die souveräne Vernunft der Physiokraten, die über die Geschichte erhaben ist, in ihren Strom hineingezogen und zu ihrer Dienerin gemacht worden ist. Aus diesem Grunde hat auch der Physiokratismus kein geschlossenes politisches System aufzustellen vermocht, das für die spätere Geschichte der politischen Ideen von Bedeutung hätte werden können.

Freilich war der Physiokratismus grundlegend und von weitgehender historischer Bedeutung für die wirtschaftspolitischen Grundsätze, die die Revolution und die vorrevolutionäre reformatorische Periode bei ihren zerstörenden und aufbauenden Versuchen beherrscht haben. Diese Bedeutung ist schon längst anerkannt und ist neuerdings von einem der letzten Historiker der französischen Revolution, Adalbert Wahl, ins volle Licht gerückt. — Wir haben indessen nicht darauf unser Augenmerk zu richten, sondern vielmehr auf die historische Bedeutung ihrer rein politischen Lehren und Bestrebungen. Diese aber haben keine positive Wirkung auf ihr Zeitalter ausgeübt, denn sie sind mit ihm gegangen.

Entstanden in einer Zeit der keimenden Revolution, hat der Physiokratismus geglaubt, mit Hilfe der alten Monarchie auf friedlichem Wege in Frankreichs alterskranken

Staatskörper neue Lebenssäfte hineinbringen zu können. Zu diesem Zwecke war es nötig, die königliche Autorität in dem skeptisch-kritischen Gemüte der Zeitgenossen wieder zu heben. Persönliche Stimmung, Nachklänge der Theorie der „monarchie tempérée", ein aristokratisch-aufklärerischer Geist, starker Idealismus und politische Weltfremdheit, die jede Kompromißform prinzipiell von sich abweist: das alles im Zusammenhang mit der starken Einwirkung der hergebrachten janusköpfigen naturrechtlichen Gesellschafts- und Staatstheorien hat ihnen ihre Aufgabe erleichtert und den Boden für den „despotisme légal" geschaffen.

Wir haben aber gezeigt, wie in dieser Lehre viele Elemente verborgen waren, die mit Leichtigkeit zu ganz anderen Konsequenzen führen konnten. Wir haben auch gesehen, wie das wirklich geschehen ist, und wie die politische Doktrin über die Köpfe der Physiokraten selbst hinausgewachsen ist und schließlich zu einer politischen Auffassung sich gestaltet hat, die in sich wohl auch physiokratische Elemente enthält, aber selbst nicht mehr physiokratisch ist. Diese Elemente, die zu solchen Folgen geführt haben, verleihen dem Physiokratismus von Anfang an den schon früher besprochenen Charakter einer von Widersprüchen nicht freien Lehre. Sehen wir aber näher zu, so war dieser Widerspruch in der Politik des „ancien régime" in den letzten Jahrzehnten seiner Existenz begründet, wo es mit einer Hand an seiner alten Macht festhalten, mit der anderen, dem „esprit révolutionnaire" nachgebend, seinem alten Wesen widersprechende Reformen einführen wollte. So sind jene Schwankungen in der Politik entstanden, die schließlich, wie schon Tocqueville bemerkt hat[2], zur Katastrophe führten. Hätte Turgot durch sein energisches Vorgehen auch noch so viel erreichen können, wenn er Minister geblieben wäre, dieser innere Widerspruch charakterisiert auch ihn als Politiker, weil er überhaupt das ganze

---

[2] Ancien régime, Livre III, ch. V und VI.

politisch taumelnde Zeitalter kennzeichnet. Ein Abbild solcher politischen Zustände bietet uns die Politik der Physiokraten, — ihr Versuch das Alte mit dem Neuen auf irgend einer theoretischen Grundlage zu vereinigen. So ist der Physiokratismus in politischer Hinsicht, um es nochmals zu wiederholen, nur ein Abbild der kritischen Überzeugungsperiode gewesen. Seine historische Bedeutung beruht also auch hier, gerade so wie in seiner Gesellschaftslehre und seinen theoretischen Ausführungen über die Politik darauf, daß er seine Gegenwart illustriert; darüber hinaus ist sie kaum anzuschlagen. —

Man hat versucht, dem Physiokratismus für die Entstehung der Erklärung der Menschenrechte eine besondere Bedeutung zuzuschreiben. Ein französischer Autor Marcaggi (vgl. Einleitung, Anm. 8) ist für diesen Gedanken in einer besonderen Schrift eingetreten. — Es mag nun zuvörderst auf den in der Polemik über den Ursprung der französischen „Déclaration" hervorgehobenen entscheidenden Moment hingewiesen werden, daß in der umstrittenen Frage die verfassungsgeschichtliche Seite von der ideengeschichtlichen zu trennen ist: die Frage nach dem Ursprung der Erklärung der Menschenrechte als einer Tatsache aus der Verfassungsgeschichte Frankreichs, und die Frage nach dem Ursprung der in der Erklärung enthaltenen Ideen — sind zwei verschiedene Dinge[3]. Mit dieser Scheidung ist die Streitfrage prinzipiell entschieden, indem sie sich in die Frage von dem Einfluß der Ideen und Theorien auf die Ereignisse der Geschichte umwandelt.

Vertritt man nun den Standpunkt, daß Ideen — nicht als psychologischer Faktor, sondern als Theorien, als Systeme von Erkenntniswerten — keine Geschichte im wirklichen Sinne des Wortes machen, so ist es ebenso verfehlt, den Ursprung („les origines") der verfassungsgeschichtlichen

---

[3] Vgl. Jellinek, Erklärung der Menschenrechte, Vorrede zur zweiten Auflage, S. IX.

Tatsache der Erklärung der Menschenrechte in irgend einer „Schule“ zu suchen, wie es unangemessen wäre, den Ursprung der französischen Revolution, etwa in den Schriften Rousseau's aufdecken zu wollen. Damit ist aber natürlich der Zusammenhang zwischen der Ideengeschichte einerseits und der sozialen und politischen Geschichte andererseits, sowie die Einwirkung jener auf diese durchaus nicht geleugnet. Auch in der uns hier interessierenden Frage gebührt eine nicht hoch genug zu bewertende Bedeutung der seit dem Beginn der neueren Geschichte aufgebauten individualistischen Ideenwelt, auf deren Ursprung wir hier nicht näher einzugehen haben, und die unter anderem in den Naturrechtslehren systematisch zur Geltung kam.

Hier darf aber diese Ideenwelt nur als Ganzes, mit ihren wenigen allgemeinen im Resultate gewonnenen festen Sätzen in Betracht gezogen werden. Von den einzelnen Lehren und ihren einzelnen Vertretern in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts verdienen nur diejenigen hervorgehoben zu werden, die aus irgend welchen Gründen von der öffentlichen Meinung als Träger der schon längst in ihrer Bedeutung für die Geschichte vorbereiteten und reif gewordenen Ideen betrachtet wurden. So sind von besonderer historischer Bedeutung die zündenden Schriften Rousseau's geworden[4], die während der Revolution in aller Munde waren. Von den Physiokraten kann das aber nicht behauptet werden, wenn auch ihre Lehre zum Bestandteil des geistigen Eigentums mancher hervorragenden Männer während der Revolution, vor allem des Grafen Mirabeau, geworden ist.

---

[4] Neuerdings wird die Bedeutung Rousseau's für die Revolution bestritten (Jellinek, Faguet). Gegen diese Meinung ließe sich kaum etwas einwenden, insofern sie sich nur auf die verfassungsrechtlichen Errungenschaften der Revolution bezieht. Anders verhält es sich aber in bezug auf die allgemeine Stimmung, für deren Herausbildung die Schriften Rousseau's von großer Bedeutung waren, und von der auch diejenigen Männer der Revolution beseelt und in ihrer politischen Tätigkeit bestimmt waren, die daraus — aus Gründen, die auch außerhalb der Ideengeschichte liegen — Konsequenzen gezogen haben, die mit den politischen Ansichten ihres Urhebers nicht übereinstimmen.

